

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

CAMILA DE BONA

**DEPENDÊNCIA ECONÔMICA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: O DUPLO GRAU DE
VULNERABILIDADE DAS MULHERES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO E RENDA**

CRICIÚMA
2019

CAMILA DE BONA

**DEPENDÊNCIA ECONÔMICA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: O DUPLO GRAU DE
VULNERABILIDADE DAS MULHERES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TRABALHO E RENDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa em Direito, Sociedade e Estado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Yduan de Oliveira May

CRICIÚMA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

B697d Bona, Camila de.

Dependência econômica e violência doméstica : o duplo grau de vulnerabilidade das mulheres e as políticas públicas de trabalho e renda / Camila de Bona. - 2019.

133 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2019.

Orientação: Yduan de Oliveira May.

1. Mulheres - Condições econômicas. 2. Autonomia econômica. 3. Política pública. 4. Violência doméstica. 5. Política de trabalho. 6. Renda. I. Título.

CDD 23. ed. 342.162522

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC


CAMILA DE BONA

**"DEPENDÊNCIA ECONÔMICA E VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: O DUPLO
GRAU DE VULNERABILIDADE DAS MULHERES E AS POLÍTICAS DE
TRABALHO E RENDA"**

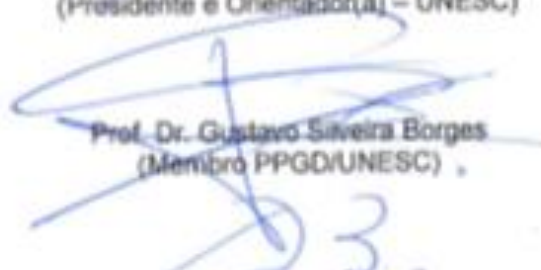
Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no
Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 26 de novembro de 2019.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ydvan de Oliveira May
(Presidente e Orientador(a) – UNESC)



Prof. Dr. Gustavo Siveira Borges
(Membro PPGD/UNESC)

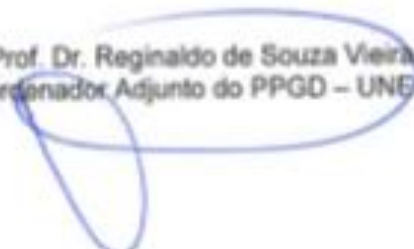


Camila de Bona
(Mestrando(a))

Camila Duran

Profª. Dra. Camila Vilard Duran
(Membro Externo – USP)

Profª. Dra. Giovana Ilika Jacinto Salvaro
(Membro Suplente – Unesc)



Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador Adjunto do PPGD – UNESC

À Senhora de Si, razão de tudo e do todo:
minha mãe, Ana Maria (Bianca).

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Ana Maria (Bianca) e à minha avó materna Carolina: delas recebi toda base de amor e o exemplo de que mulheres não precisam curvar-se aos padrões sociais. Obrigada por muito!

À minha irmã Taciana e à minha doce sobrinha Olívia: meus alentos nas conversas dos finais de semana.

À Elaine: o tamanho do amor que tenho é o mesmo que recebo dela todos os dias. Não haveria qualquer possibilidade de dedicação ao mestrado sem ela caminhando junto comigo.

Ao meu orientador prof. Dr. Yduan de Oliveira May, pela paciência, pelas orientações, pelas revisões e, principalmente, por me permitir ser orientada e aprender com ele.

À professora Dra. Fernanda da Silva Lima: não há uma conversa que não seja uma aula. Toda minha admiração e respeito.

Aos professores Dra. Giovana Ilka Jacinto Salvaro e Dr. Ismael Francisco de Souza por todas as sugestões apresentadas antes e quando da qualificação da presente dissertação.

Ao meu chefe Dr. Ricardo Figueiredo Coelho Leal: sem a permissão dele para alteração de horário de trabalho no Ministério Público de Santa Catarina não haveria possibilidade de ter ingressado no mestrado. Obrigada por compreender o quanto o mestrado é significativo para mim.

Aos amigos Eduardo, Leonardo e Gaia, minha família extensa que vive comigo as angústias e as alegrias de todos os dias.

Às amigas Renata e Helora, pelas horas de troca de ideias, desabafos e aconchego que recebi nos últimos dois anos.

Aos novos amigos e aqueles reencontrados que o mestrado proporcionou: Johana Cabral, Jamile Garcia, Mariana Colombo, Carina Turazzi, André Tavares e Gláucia Borges.

Aos demais colegas do PPGD/UNESC, bem como a todos os professores do programa, pela troca de conhecimento e de afeto, que jamais serão esquecidos.

À UNESC, Universidade Comunitária que me oportuniza concluir o mestrado, objetivo mais importante da minha carreira acadêmica.

“(...) Frequentemente as mulheres não têm outro remédio senão aceitar empregos sem estabilidade ou perigosos, dedicar-se a atividades produtivas no lar, sem proteção social, ou ficar sem emprego. Muitas mulheres entram no mercado de trabalho aceitando empregos extremamente mal remunerados e subvalorizados para aumentarem suas receitas familiares, e outras decidem emigrar pelos mesmos motivos. A carga total do trabalho da mulher tem aumentado, sem que nenhuma de suas demais responsabilidades se tenha reduzido.”

Declaração e Plataforma de Ação da IV
Conferência Mundial Sobre a Mulher, Pequim,
1995.

RESUMO

A presente dissertação vincula-se com a linha de pesquisa em “Direito, Sociedade e Estado” e trata das políticas públicas de trabalho e renda para as mulheres em situação de violência doméstica. O problema norteador da pesquisa consiste em identificar, diante da dependência econômica que algumas mulheres em situação de violência doméstica possuem em relação ao agressor, se há políticas públicas de trabalho e renda estruturadas no Brasil que possibilitam às mulheres a transposição desse fator. A hipótese levantada é a de que o Brasil ainda não formulou políticas públicas de trabalho e renda destinadas especificamente às mulheres em situação de violência doméstica. Nesse sentido, o objetivo geral é o de compreender como o país formulou políticas públicas de trabalho e renda com base nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres vigentes entre os anos de 2005 e 2015, considerando os eixos que tratam de autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania e violência contra as mulheres. Os objetivos específicos correspondem a cada um dos capítulos. No primeiro, discorre-se sobre as relações sociais de gênero e como a violência contra as mulheres estrutura-se socialmente, além de como a dependência econômica das mulheres em situação de violência doméstica se apresenta como fator de manutenção do relacionamento violento; no segundo, estuda-se como a necessidade de autonomia econômica das mulheres foi construída no plano internacional e como o Estado Brasileiro encampou e concebeu a orientação, bem como a visão de desenvolvimento preconizada por Amartya Sen; no terceiro capítulo avalia-se as políticas públicas de trabalho e renda que foram implantadas durante a vigência dos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres são meio de desenvolvimento às mulheres em situação de violência doméstica. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, e o de procedimento o monográfico, com as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Autonomia Econômica. Mulheres. Políticas Públicas. Trabalho e Renda. Violência Doméstica.

ABSTRACT

This dissertation is connected to the research line in "Law, Society and State" and shall strive how public policies of work and income for women in situations of domestic violence. The guiding problem of the research is to identify, in view of the economic dependence that some women in situations of domestic violence have in relation to the aggressor, if there are structured public work and income policies in Brazil that allows women to transpose this factor. The hypothesis raised is that Brazil has not yet formulated public labor and income policies aimed specifically at women in situations of domestic violence. In this sense, the general objective is to understand how the country created public labor and income policies based on the three National Policy Plans for Women at the years between 2005 and 2015, considering the axes that deal with autonomy and equality in the workplace. World of work and citizenship and violence against women. The specific objectives correspond to each of the chapters. In the first, we discuss gender social relations and how violence against women is socially structured, as well as how the economic dependence of women in situations of domestic violence presents itself as a factor in maintaining violent relationships; In the second, we study how the need for economic autonomy of women was built at the international level and how the Brazilian State Government took over and conceived the orientation, as well as the development vision advocated by Amartya Sen; The third chapter evaluates the public labor and income policies that were implemented during the time of the three National Policy Plans for Women are a means of development for women in situations of domestic violence. The method of approach used was the deductive, and the procedure the monographic, with the techniques of bibliographic and documentary research.

Keywords: Economic Autonomy. Women. Public policy. Work and Income. Domestic violence.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDS	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CMB	Casa da Mulher Brasileira
CNPM	Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres
II CNPM	2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
III CNPM	3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
I PNPM	I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
II PNPM	II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
III PNPM	III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
MCID	Ministério das Cidades
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	Ministério do Turismo
OEA	Organização dos Estados Americanos
PNAVID	Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica
PNM	Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres
PNTEM	Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PROMIL	Programa Mulheres Mil
PROMOART	Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SINAPOM	Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 GÊNERO E VIOLÊNCIA: A SUBJUGAÇÃO DAS MULHERES.....	17
2.1 RELAÇÕES SOCIAIS DE GÊNERO: O CONTEXTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E SUAS BASES ESTRUTURAIS.....	21
2.1.1 Patriarcado nas relações de gênero.....	24
2.1.2 As conotações capitalistas nas relações de gênero.....	29
2.2 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO, VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: ESPECIFICIDADES.....	34
2.2.1 Violência contra as mulheres como violação de direitos humanos.....	37
2.2.2 Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006): a simbologia da legitimidade e do reconhecimento.....	40
2.3 A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DAS MULHERES COMO FATOR DE MANUTENÇÃO DO RELACIONAMENTO VIOLENTO.....	44
3 O DESENVOLVIMENTO E A AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: A ARTICULAÇÃO DE MECANISMOS POSSIBILITADORES A PARTIR DO ESTADO.....	49
3.1 O DESENVOLVIMENTO NA VISÃO DE AMARTYA SEM.....	51
3.2 A AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES: IV CONFERÊNCIA SOBRE A MULHER (PEQUIM/95).....	54
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: A MUDANÇA NA AGENDA DE GOVERNO.....	60
3.4 A SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM): ÓRGÃO REFERENCIAL E ARTICULADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO.....	65
3.5 OS TRÊS PLANOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (PNPM): AS AÇÕES RELACIONADAS À AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.....	68
3.5.1 I Plano Nacional de Políticas para as mulheres (2005-2007).....	69
3.5.2 II Plano Nacional de Políticas para as mulheres (2008-2011).....	73
3.5.3 III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015).....	75

3.6 A INTERSECÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E A AUTONOMIA ECONÔMICA NOS PACTOS E DECRETOS DOS ÚLTIMOS QUATRO GOVERNOS FEDERAIS.....	78
3.6.1 A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres	78
3.6.2 Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - 2008/2011 e 2012/2015.....	80
3.6.3 Decreto N. 8086/2013 – Institui o Programa Mulher: Viver Sem Violência.	83
3.6.4 Decreto N. 9223/2017 – Institui a Rede Brasil Mulher.....	84
3.6.5 Decreto N. 9586/2018 – Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (SINAPOM) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNAVID)..	85
3.6.6 Pacto para a implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres – 2019.....	86
4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: ANÁLISE CRÍTICA.....	88
4.1 PROGRAMAS DE TRABALHO E RENDA PREVISTOS EM AÇÕES DETERMINADAS NOS TRÊS PNPM (2004-2015).....	89
4.1.1 Economia solidária.....	90
4.1.2 Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher (PNTEM).....	95
4.1.3 Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural (PROMOART).....	97
4.1.4 Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres....	98
4.1.5 Programa Mulheres Mil (PROMIL) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).....	99
4.2 CASA DA MULHER BRASILEIRA (CMB).....	102
4.3 PROGRAMA “TEM SAÍDA”.....	106
4.4 O DESMONTE DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES.....	109
4.5 PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA PARA AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: MEIO DE DESENVOLVIMENTO OU FICÇÃO ESTATAL?.....	112
5 CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS.....	123

1 INTRODUÇÃO

Considerada violação de direitos humanos, a violência contra as mulheres foi assim reconhecida por ocasião da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993.

A violência praticada contra as mulheres, em todas as suas classificações que decorrem da forma como ela é cometida, assenta-se em um padrão de estruturação na sociedade brasileira. Embora esse padrão de estruturação encontre teorizações diversas, toma-se como base teórica a proposta de Heleieth Saffioti, articulando-se patriarcado e sistema capitalista, este com imbricações entre sexo, raça e classe.

Delimitou-se neste estudo que a classificação de violência que será trabalhada trata-se da violência doméstica que envolve um determinado tipo de agressor (o homem) e um determinado tipo de vítima (a mulher) na constância de relacionamento afetivo-conjugal, embora a violência doméstica possa ocorrer com agressor e vítima diversas.

Compreender o que leva uma mulher a continuar em um relacionamento em que é vítima de violência implica considerar fatores subjetivos e objetivos. Dentre os fatores objetivos consta que a dependência econômica da mulher em relação ao agressor foi apontada por 29% das mulheres como fator que impede a denúncia de agressão (DATASENADO, 2017, p. 33).

Portanto, caso uma mulher pretenda não mais dar continuidade a uma relação afetiva-conjugal onde é submetida à violência praticada pelo marido/companheiro e dele dependa financeiramente, há a necessidade de inserir-se em uma realidade social produtiva.

Assim, o tema desta pesquisa funda-se na intersecção entre dependência econômica e violência doméstica. Como fator que limita a possibilidade de uma mulher em situação de violência doméstica de encerrar o relacionamento violento, possuir autonomia econômica trata-se, muitas vezes, de condição determinante para que uma mulher sobreviva.

Parte de um processo maior chamado de empoderamento delimitado na IV Conferência sobre a Mulher realizada em Pequim no ano de 1995 (Pequim/95), a autonomia econômica direciona-se a estratégias de desenvolvimento que devem observar as necessidades das mulheres.

Nesse sentido, trabalho e renda tratam-se de base para a autonomia econômica as mulheres. Por sua vez, a autonomia econômica trata-se de meio de alcance de desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen mostra-se alinhada a uma perspectiva que prioriza o ser humano e não o crescimento econômico de um país. Parte-se, assim, de uma sistematização que reconhece a necessidade de eliminar as privações de liberdade das pessoas para que elas possam exercer a sua condição de agente, a capacidade de livre agir das pessoas.

A violência doméstica e a dependência econômica, situações que se tratam de privação de liberdade tanto de forma isolada e ainda mais quando interseccionadas, limitam a possibilidade das mulheres de exercerem a sua condição de agente.

Dentro de uma perspectiva de Estado orientado à observação e combate das situações de vulnerabilidade social, a construção de uma estrutura administrativa que sirva de base referencial à elaboração de políticas públicas que possam agir para que as mulheres possuam trabalho e renda obedece a um amplo espectro de direitos que fixa condições para uma vida digna.

Com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) no ano de 2003, a estrutura administrativa estatal passou a ter um órgão referencial no combate à desigualdade de gênero.

Os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) elaborados e vigentes entre os anos de 2005 e 2015, previram diversos eixos de ação direcionados ao combate a desigualdade de gênero, dentre eles eixos que trataram sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e enfrentamento à violência contra as mulheres.

Nos eixos mencionados, constaram a previsão de ações que se converteram em políticas públicas de trabalho e renda, estas que serão objeto de análise com a finalidade de se avaliar se mostram-se como meio para a autonomia econômica e desenvolvimento das mulheres em situação de violência doméstica ou se apenas se tratam de ficção estatal.

Assim, o presente estudo parte do seguinte problema de pesquisa: diante da ocorrência de mulheres em situação de violência doméstica que dependem economicamente dos agressores e por esse motivo não conseguem transpor o relacionamento afetivo-conjugal violento, como o Brasil tem estruturado políticas

públicas de trabalho e renda que podem viabilizar a autonomia econômica destas mulheres?

A hipótese levantada é a de que o Brasil ainda não formulou políticas públicas de trabalho e renda destinadas especificamente às mulheres em situação de violência doméstica.

Nesse sentido, o objetivo geral é o de compreender como o país formulou políticas públicas de trabalho e renda com base nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres vigentes entre os anos de 2005 e 2015, considerando os eixos que tratam de autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania e violência contra as mulheres, enquanto que os objetivos específicos correspondem a cada um dos capítulos.

O método de abordagem utilizado na elaboração da pesquisa foi o dedutivo, o qual se caracteriza por uma análise que parte do geral para o particular. Assim, partiu-se da análise da dependência econômica das mulheres em situação de violência doméstica como um dos fatores que limitam a possibilidade de pôr fim ao relacionamento violento para posteriormente avaliar as políticas públicas de trabalho e renda implantadas com base nos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres elaborados e vigentes entre 2005 e 2015. O estudo dos programas serviram de base para a análise da configuração das políticas públicas de trabalho e renda, destacando-se os limites e apontando-se possibilidades de construção das políticas públicas mais eficientes e específicas para as mulheres em situação de violência doméstica.

O método de procedimento foi o monográfico, por meio do qual se buscou o estudo aprofundado sobre como a violência contra as mulheres estrutura-se socialmente, cujo estudo contempla uma vertente de compreensão, além da dependência econômica das mulheres como fator de manutenção do relacionamento violento. A partir disso, buscou-se avaliar como o Estado estrutura políticas públicas de trabalho e renda que possibilitam às mulheres transpor esse fator de vulnerabilidade pessoal e social.

As técnicas de pesquisa empregadas foram a documental e a bibliográfica. A pesquisa documental foi realizada junto às bases de dados da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) quando os documentos ainda estavam disponibilizados (2018).

O levantamento bibliográfico foi realizado na biblioteca da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Portal SciELO, Portal de Periódicos da CAPES/MEC, publicações sobre o tema nas revistas brasileiras qualificadas no Qualis.

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, intitulado “Gênero e violência: a subjugação das mulheres”, discorre-se sobre as relações sociais de gênero e como a violência contra as mulheres estrutura-se socialmente. Ingressa-se também nas especificidades que dão à violência de gênero uma gama de classificações, dentre elas a violência doméstica e como a dependência econômica das mulheres em relação ao agressor se apresenta como fator de manutenção do relacionamento violento.

No segundo, intitulado “O desenvolvimento e a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica: a articulação de mecanismos possibilitadores a partir do Estado”, estuda-se como a necessidade de autonomia econômica das mulheres foi construída no plano internacional a partir de Pequim/95 e como o Estado Brasileiro encampou e concebeu a orientação com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres no ano de 2003. Traz-se a visão de desenvolvimento preconizada por Amartya Sen e como os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres estruturaram políticas públicas de trabalho e renda que podem ser meios possíveis de desenvolvimento às mulheres, principalmente àquelas em situação de violência doméstica. Aponta-se desde a criação da SPM até os dias atuais toda a gama de legislação que trata sobre violência contra a mulher, com vistas verificar se há previsão de meios facilitadores da autonomia econômica em todas elas.

Já no terceiro, nominado de “Políticas públicas para autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica: análise crítica”, avalia-se as políticas públicas de trabalho e renda que foram implantadas durante a vigência dos três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, previstas nos eixos de ação que tratam sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e enfrentamento à violência contra as mulheres. Finaliza-se com apontamentos sobre o desmonte da SPM em andamento e discussão sobre os programas de geração de trabalho e renda para as mulheres em situação de violência doméstica tratarem-se de meio de desenvolvimento ou ficção estatal.

2 GÊNERO E VIOLÊNCIA: A SUBJUGAÇÃO DAS MULHERES

Classificar homens e mulheres em razão do sexo biológico e a partir disso estabelecer o papel de cada um na sociedade, delimitando estaticamente as funções, consiste na forma mais comum de subjugação das mulheres. A estrutura social firmada, em que o homem é detentor de maior poder que a mulher, de tal modo que a liberdade é também maior para os homens, reflete a forma como as sociedades constroem-se.

Daí então que repensar critérios que não equacionam uma construção pessoal que seja diferente do biologicamente estabelecido, e mais importante, repensar os locais determinados a partir de análises quanto aos fundamentos estruturais que estabeleceram as relações sociais entre homens e mulheres, parece ser a grande motivação das discussões da categoria de análise gênero.

Para Saffioti e Almeida (1995, p. 20), “o referente do gênero é uma relação social, que remete os indivíduos a uma categoria previamente constituída. Ou seja, o gênero é a representação de uma relação”.

Contudo, tratar da categoria de análise gênero implica reconhecer que as discussões emergem de diferentes áreas de conhecimento, mas que se articulam para a construção de um pensamento no qual as mulheres e as relações sociais estabelecidas são o principal foco de compreensão, sem, contudo, excluir os homens da discussão, na medida em que um implica o estudo do outro (SCOTT, 1990, p. 75).

Na concepção de Saffioti (2004, p. 44-45), gênero não se resume a uma categoria de análise, mas sim a uma categoria histórica e que pode ser concebido sob vários aspectos. Muito embora não se trate do objeto principal desta pesquisa, algumas considerações são necessárias em virtude da intrínseca ligação estabelecida entre gênero e a discussão sobre violência contra as mulheres. Também, a utilização da categoria gênero introduziu nos estudos sobre violência contra as mulheres a expressão “violência de gênero” (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 148), ponto de extrema relevância da pesquisa.

Não há, entretanto, consenso no que toca a um conceito único e que seja capaz de traduzir a complexidade que decorre da constituição e compreensão do que é gênero.

Robert Stoller propôs na década de 60 em seu livro *“Sex and Gender”*, um sentido para gênero separando-o de sexo biológico ao considerar uma construção subjetiva do sujeito (social/cultural), mas apenas a partir de 1975, com artigo publicado de autoria de Gayle Rubin, é que os estudos sobre gênero foram fomentados.

Há diferentes teorizações sobre gênero, mas todas convergem à análise das relações sociais entre os sujeitos que compõem a sociedade, tanto nas relações entre homens e mulheres, quanto na forma que se relacionam entre si homens e homens e mulheres e mulheres.

O movimento feminista, em suas mais diversas vertentes¹, trouxe para a discussão sobre gênero a necessidade de uma explicação sobre a subordinação das mulheres, discussão amplificada a partir da chamada segunda onda feminista. Todavia, ainda se utilizava da categoria “mulher”² em vez de “gênero”, aquela como forma de contrapor uma construção social e da linguagem que trazia como sujeito universal “homem” (PEDRO, 2005, p. 79-80).

A proposição de Joan Scott (1990) sobre gênero, um dos principais aportes teóricos sobre o tema, trouxe uma análise dividida inicialmente em duas partes, sendo: “(1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseada das diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primário de dar significado às relações de poder.” (SCOTT, 1990, p. 86).

Assim, diversamente da proposta inicial de Stoller fundamentada na diferenciação entre sexo biológico e gênero como construção social/cultural, Scott propôs que as relações de gênero estão interligadas a relações de poder.

No Brasil, fomentado pelos estudos feministas desde a década de 80, que encamparam a influência norte-americana e francesa sobre questões afetas a discussão de sexo biológico e gênero, consta que houve consenso em relação a utilização da categoria “gênero” em substituição à categoria “mulher” no debate sobre a temática que se relaciona às mulheres (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 155).

¹ Piovesan (2014) explica que há diversas vertentes do movimento feminista no mundo: “(...) o direito à igualdade formal (como pretendia o movimento feminista liberal), a liberdade sexual e reprodutiva (como pleiteava o movimento feminista libertário radical), o fomento da igualdade econômica (bandeira do movimento feminista socialista), a redefinição de papéis sociais (lema do movimento feminista existencialista) e o direito à diversidade sob as perspectivas de raça, etnia, entre outras (como pretende o movimento feminista crítico e multicultural) (...)”.

² Também a categoria “mulher” foi repensada em virtude das diferenças existentes entre as próprias mulheres, “(...) e que aquilo que formava a pauta de reivindicações de umas, não necessariamente formaria a pauta de outras” (PEDRO, 2005, p. 82).

A utilização da categoria “gênero” implicou em uma nova avaliação do paradigma do patriarcado, vez que este pressupunha papéis sociais rígidos definidos pelo sexo biológico enquanto que aquele trouxe a perspectiva na diferença entre social e biológico (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 155).

Heleieth Saffioti (2004), teórica de significativa contribuição aos estudos feministas no Brasil, compreende que a análise sobre gênero não pode ser dissociada do patriarcado, na medida em que seria ele o elemento que revela como se delimita e se estabelece a relação de dominação-exploração entre homens e mulheres. Tal relação pode ser observada em diversas nuances na sociedade, traduzindo-se em posições de desequilíbrio entre homens e mulheres como, por exemplo, nos âmbitos trabalhista e político.

Primeira autora a utilizar do termo “violência de gênero” no Brasil, Saffioti³ (2004, p. 69) refere que no Brasil é comum a utilização da categoria violência contra a mulher como sinônimo de violência de gênero, além de se confundir também violência doméstica com violência intrafamiliar.

Ao explicar a violência de gênero, Saffioti (1999; 2004) esclarece que o conceito de gênero pode indicar neutralidade, vez que não explicita, necessariamente, desigualdades entre homens e mulheres, mas que considera o campo da discussão de “gênero” com viés de superioridade masculina. Portanto, o que mais se difunde no âmbito da violência de gênero caminha no sentido da violência praticada pelo homem contra a mulher.

Deste modo, o paradigma do patriarcado continua sendo o pano de fundo das relações de gênero entre homens e mulheres, sendo a violência a expressão da dominação masculina.

Assim, considerando que dentro do campo da violência de gênero há situações específicas que são diferenciadas, dentre outras, como violência contra a mulher e violência doméstica, é necessário demarcar que será tratado aqui das bases estruturais da violência de gênero para posteriormente detalhar as especificidades da violência doméstica.

Dentro do espectro delimitado pela violência de gênero, a violência contra as mulheres se apresenta como consequência da forma desigual como se estruturam as relações desiguais de gênero. Da mesma forma, ocorre com a

³ Juntamente com Sueli Souza de Almeida, em livro publicado em 1995, intitulado Violência de Gênero: Poder e Impotência (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 156).

violência praticada contra as mulheres no âmbito doméstico em um relacionamento afetivo-sexual, embora nessa situação coexistam outras especificidades. Na compreensão de Saffioti (1999, p. 82):

Fica, assim, patenteado que a violência de gênero pode ser perpetrada por um homem contra outro, por uma mulher contra outra. Todavia, o vetor mais amplamente difundido da violência de gênero caminha no sentido homem contra mulher, tendo a falocracia como caldo de cultura. (SAFFIOTI, 1999, p. 82).

Campo de desequilíbrio que possivelmente se apresenta como aquele de maior grau de perversidade nas relações sociais de gênero, a violência contra as mulheres possui reflexos que incidem em diversos aspectos na vida das mulheres, culminando, em seu extremo, com vidas ceifadas.

Como pressuposto deste estudo, a violência praticada contra as mulheres no âmbito doméstico em um relacionamento afetivo-sexual pode ser compreendida quando avaliada dentro das relações sociais de gênero. Os sujeitos envolvidos e que serão considerados neste estudo, homem e mulher, podem ser situados historicamente, bem como é possível compreender como a imposição dos papéis sociais pré-determinados incide na vida de cada um.

Para tanto, será tomada a teorização de Saffioti sobre como se dá a estruturação da violência de gênero, portanto sob uma perspectiva feminista e marxista do patriarcado, chamada de “dominação patriarcal”⁴.

Essa teorização assenta-se em uma vinculação da dominação masculina ao sistema capitalista bem como a uma combinação com a teoria marxista, necessário para a construção de uma base material nas relações desiguais de poder entre homens e mulheres.

No Brasil, os estudos sobre violência contra as mulheres iniciaram-se no começo da década de 80, precedido pela atuação do movimento feminista desde a década de 70, que com a composição de um sujeito coletivo voltado à defesa dos

⁴ Sobre as outras duas correntes teóricas principais que teorizam sobre violência contra a mulher, Santos e Izumino (2005, p. 149) explicam: “[...] A primeira corrente teórica que identificamos como uma das principais referências orientando as análises sobre violência contra as mulheres nos anos 80 corresponde ao famoso artigo de Marilena Chauí, intitulado “Participando do Debate sobre Mulher e Violência” [...]” e “[...] A terceira corrente teórica dos estudos sobre violência contra as mulheres relativiza a perspectiva dominação-vitimização. O principal trabalho que exemplifica essa corrente é de Maria Filomena Gregori, publicado no início dos anos 90 sob o título Cenas e Queixas. [...]”

interesses das mulheres, transpassou barreiras em uma luta incessante pela igualdade de gênero e combate à violência de gênero:

No Brasil, a existência de organizações e movimentos de mulheres possibilitou a constituição de um sujeito coletivo que alargou o campo democrático. Esse novo sujeito coletivo tem sido capaz de advogar pelo acesso e pela inovação na constituição de direitos; de articular-se com outros movimentos sociais, na construção de uma cidadania cada vez mais inclusiva e respeitadora das diferenças; de imprimir novos paradigmas políticos e culturais e de monitorar o Estado e a sociedade no que diz respeito à compatibilidade entre as declarações de direitos e a sua efetividade. (BASTERD, 2011, p. 13-14).

Da normatização construída no Brasil que trata sobre a violência contra as mulheres, duas convenções internacionais serviram como base, até mesmo em virtude do Brasil ser signatário de tais tratados: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - ONU, 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (OEA – 1994).

Busca-se, neste capítulo, aprofundar a teorização de Saffioti sobre como se estrutura a violência de gênero, em que ela integra elementos como patriarcado e sistema capitalista, portanto do ponto de vista como se assenta historicamente a subjugação das mulheres. Com tal base teórica, será visto posteriormente questões afetas a delimitações conceitual e normativa da violência contra as mulheres no Brasil bem como as motivações que implicam na manutenção de um relacionamento afetivo-conjugal onde a mulher é vítima de violência praticada pelo seu marido/companheiro, dentre elas, a dependência econômica.

2.1 RELAÇÕES SOCIAIS DE GÊNERO: O CONTEXTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E SUAS BASES ESTRUTURAIS

Para além da conceituação do que se trata a categoria de análise gênero, a designação “relações sociais de gênero” se apresenta como uma forma de analisar a complexa dinâmica social que compõem dimensões afetas às relações entre homens e mulheres, mas não apenas entre eles e sim também entre homens e homens e entre mulheres e mulheres.

Para Osterne e Silveira (2012, p. 103), a desigualdade de gênero advém de uma construção cultural, na medida em que em que os indivíduos nascem

sexualmente definidos, mas a elaboração cultural de papéis sociais impostos a homens e mulheres fundamenta a desigualdade estabelecida nas relações de gênero. Daí a necessidade de reconhecer e de se afastar da compreensão da desigualdade de gênero como algo natural, mas sim que passa por outros elementos que se inserem tanto em um contexto social, como político, econômico e cultural.

As relações sociais entre mulheres e homens, cujas diferenças biológicas sempre delimitaram papéis a cada um antes mesmo das discussões que abarcam a categoria de análise “gênero”, solidificaram e fomentaram desigualdades que embora combatidas no plano normativo-formal, no plano material são reproduzidas. Veja-se o exemplo da previsão constitucional da igualdade entre homens e mulheres⁵, mas cuja aplicabilidade no mercado de trabalho ainda é relativizada em virtude de homens receberem maior remuneração em relação à mulher no exercício de funções idênticas.

Para Bandeira (2005, p. 6):

Falar da igualdade de gênero é romper com um universo restrito do não reconhecimento da alteridade, do outro, da diferença, para caminhar em direção ao espaço de equidade, da emancipação e do pertencimento. As mulheres emergem como alteridade feminina, sociocultural e política, passam a estar presente, reconhecidamente, nas arenas da vida cotidiana, onde se re-definem com base na cultura, na história, nas relações de trabalho e nas formas de inserção no mundo político, portanto, em um novo campo de possibilidades para estabelecer convenções capazes de vencer sua condição de desigualdade. (BANDEIRA, 2005, p. 6).

No bojo dessas relações desiguais, a compreensão relacionada à violência de gênero provoca reconhecer que há fatores estruturais que determinam como isso ocorre e, por consequência, determinam a complexidade dessas relações.

A violência – neste momento entendida em sentido amplo e não apenas àquela que se delimita contra as mulheres - permeia a história da construção das sociedades e de seus sujeitos, seja como meio de conquista territorial ou como forma de subjugação do outro.

⁵ Art. 5º da Constituição Federal de 1988: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...]" (BRASIL, 1988)

Como fenômeno complexo e múltiplo que abrange fatores sociais, históricos, culturais e subjetivos, a compreensão da prática de violência não pode limitar-se a nenhum deles, do que surge a necessidade de articular teorização com o conhecimento prático e concreto decorrente de análises micro, macro e estruturais (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 259-260).

A sociedade brasileira, estruturada em relações de mando e obediência e sustentada em padrões patriarcais e machistas, se utiliza disso para esconder uma realidade diversa, de que a violência de gênero é algo natural e aceitável. Ao invisibilizar a violência estruturante, que se alia às desigualdades de gênero de forma a negar direito às mulheres, legitima-se a força e autoritarismo dos homens, acabando por naturalizar a violência praticada contra mulheres (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 261).

A violência de gênero, que se insere nas relações sociais de gênero sob um enfoque de desigualdade, atua sob aspectos distintos: um deles no contexto cultural, patriarcado, que fixa as mulheres em uma posição de inferioridade em relação aos homens, que se não bastasse, associa-se também a fatores econômicos. Há também o contexto de violação de direitos humanos, reconhecido como tal na Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, fruto da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993, que será tratado posteriormente.

Para Saffioti e Almeida (1995, p. 30), há três pilares que sustentam a estrutura social no Brasil: violência de gênero, violência de raça/etnia e violência de classe social. Todas as normas sociais estabelecidas dentro dessas estruturas (homem/mulher, brancos/negros e ricos/pobres) contém violência, e obedecer as regras sociais conduz naturalmente à violência.

No contexto cultural, a articulação efetuada por Saffioti sugere um tensionamento onde o patriarcado e sistema capitalista integram as relações de gênero, e que se associam, portanto, em uma estruturação de dominação-exploração.

Ao terem seu poder de mando ratificado por sistemas sociais, seja de ordem cultural ou econômica, e mesmo quando se cruzam, os homens sentem-se legitimados à utilização de violência para a continuidade do poder de mando:

Ainda que não haja nenhuma tentativa, por parte das vítimas potenciais, de trilhar caminhos diversos do prescrito pelas normas sociais, a execução do projeto de dominação-exploração da categoria social homens exige que sua capacidade de mando seja auxiliada pela violência. Com efeito, a ideologia de gênero é insuficiente para garantir a obediência das vítimas potenciais aos ditames do patriarca, tendo esta necessidade de fazer uso da violência. (SAFFIOTI, 2011, p. 115)

Parte-se, então, para a análise dos elementos que implicam, inicialmente, situar a violência de gênero em sua articulação com patriarcado e sistema capitalista, este com imbricações entre sexo, raça e classe, na forma teorizada por Saffioti, para posteriormente reconhecer a violência de gênero, compreendida na especificidade praticada contra as mulheres, como violação de direitos humanos.

2.1.1 Patriarcado nas relações de gênero

Como parte de um sistema perverso que sistematicamente subjuga as mulheres e que integra as relações sociais de gênero, o patriarcado foi concebido como uma proposta de poder masculino que naturalizou a subordinação das mulheres. Assim, justifica-se inclusive o uso de violência para fazer valer essa relação de superioridade estabelecida, violência ocorrida na maioria das vezes no bojo de uma relação afetiva/conjugal.

Podendo assumir mutáveis formas de organização social entre homens e mulheres, mas sempre com o homem em primeiro plano, o patriarcado inviabiliza a igualdade de gênero na medida em que hierarquiza essa relação, principalmente quando se articula como vetor da prática de violência contra a mulher. Nesse sentido, “as relações hierárquicas entre os homens, assim como a solidariedade entre eles existente, capacitam a categoria constituída por homens a estabelecer e a manter o controle sobre as mulheres.” (SAFFIOTI, 2004, p. 104).

Cabe situar, todavia, a partir de que momento histórico o patriarcado se constituiu e iniciou o complexo sistema de sobreposição masculina, além da forma como transpôs e moldou-se nas mais diversas sociedades, tanto orientais como ocidentais⁶.

⁶ Consta que não há consenso sobre a existência de patriarcado nas relações de gênero: Guimaraes e Pedroza (2015, p. 258): “É possível identificar, de acordo com Segato (2011), três principais posições dentro do pensamento feminista principalmente no que tange às compreensões históricas do patriarcado e do colonialismo: uma que considera a dominação de gênero e do patriarcado como universal, sem maiores diferenciações históricas ou culturais e com certa

Reed (2011, p. 26-27) explica que Morgan (1818-1881), maior expoente da investigação antropológica do século XX, caracterizou os três principais estágios do progresso humano, sendo o primeiro chamado de estágio selvagem, o segundo chamado de barbárie, iniciado há cerca de oito mil anos com agricultura e criação de gado e o terceiro chamado de civilização, iniciado há cerca de cinco mil anos.

Assim, Morgan e outros estudiosos teriam verificado que a sociedade primitiva atuava como um sistema de comunismo primitivo, na medida em que os meios de produção eram propriedade comum e o trabalho possuía bases igualitárias para todos. Também, a sociedade primitiva tribal era dotada de autonomia e com caráter democrático e igualitário entre homens e mulheres, cuja unidade era fundada pela “gens materna ou clã materno”, diferente da sociedade atual cuja família paterna atua como unidade de referência, em um claro desenho patriarcal (REED, 2011, p. 29).

Esta organização social primitiva trazia uma horizontalidade nas relações de gênero, tratando-se de um sistema matriarcal que precedeu o patriarcado. Não havia nessa sistemática, nenhuma forma de dominação de um sexo sobre o outro, e nem domínio de uma classe rica sobre uma classe trabalhadora (REED, 2011, p. 29-30).

Embora Reed (2011) refira-se a um sistema “matriarcal”, tal como Bachofen (1815-1817), D'Eaubonne (1977) discorda da nomenclatura, referindo-se ao sistema como “matrilinear”. Tal discordância funda-se na ideia de que se induziria a uma conclusão dualista de que ora vigia um sistema social em que as mulheres dispunham de maior poder e ora vigia um sistema em que os homens dispunham de maior poder, ou seja, matriarcado *versus* patriarcado.

Diferente de uma forma de dominação, a organização matrilinear perfectibiliza-se a partir do reconhecimento da mulher como produtoras (economicamente independente) e reprodutora, sem, contudo, se utilizar dessas características como meio de subjugar o homem.

Tal organização teria se alterado a partir do momento em que as sociedades passaram a instituir classes, cujos principais pontos foram abordados

superioridade moral das organizações sociais europeias e norte-americanas; uma segunda posição que defende a inexistência de relações de gênero no mundo précolonial; e uma terceira que demonstra a dimensão histórica das nomenclaturas de gênero, presentes mesmo em sociedades tribais, ainda que constatem que as práticas do patriarcado foram se aperfeiçoando e se intensificando com o colonialismo e os discursos igualitários e hierárquicos da modernidade.

por Engels em sua obra “Origem da família, da propriedade privada e do Estado” (1884), ao traçar um paralelo entre a sociedade primitiva sem classes e a nossa sociedade de classes atual.

Com a dissolução do sistema matriarcal (ou matrilinear), outro sistema tomou para si a organização social, o patriarcado, cuja idade remonta entre 5.203- 4 mil anos (SAFFIOTI, 2004, p. 138-139), mas “(...) se preferir fazer o cálculo a partir do fim do processo de transformação das relações homem-mulher, a idade desta estrutura hierárquica é de tão-somente 2.603-4 mil anos.” (SAFFIOTI, 2004, p.60).

Saffioti (2011, p. 58-59) apresenta duas argumentações distintas sobre a transição da sociedade primitiva igualitária para a origem da que conhecemos hoje: a primeira, descrita por Johnson, em que ele atribui dois fatores, a primeira relacionada a produção de excedente econômico há cerca de 11 mil anos e a segunda relacionada à descoberta da imprescindibilidade do homem para conceber uma nova vida. Por sua vez, Lerner descreve outra motivação, desprezando o excedente de produção e centrando sua ideia do conhecimento da participação masculina na antropoprodução⁷.

Já Reed (2011, p. 46-47) compreende que a desintegração desse sistema iniciou a partir da introdução da agricultura extensiva bem como da criação de gado em grande escala. Ocorreu então uma dissolução gradual da antiga comuna tribal, passando inicialmente para clãs separados e finalmente para família individual (família nuclear), processo que culminou com a substituição do clã para família paterna. Somou-se a essa nova composição um novo sistema originado do Oriente Médio baseado na “propriedade privada, na família e no Estado”, suplantando de vez as relações coletivas originais.

Em decorrência da introdução da “propriedade privada, família e Estado”, uma nova divisão estabeleceu-se entre uma minoria que passou a deter a maior parte da riqueza produzida e aqueles que passaram a ser explorados:

Entre os antigos pais do lugar, começaram a surgir os reis-sacerdotes, os nobres, os guerreiros e seus séquitos, que viviam em templos e palácios e governavam o resto da população. Começaram com reinos do tipo agrícola e amadureceram-se com as civilizações greco e romanas, surgindo os poderes opressores do Estado para dessa forma legalizar e perpetuar o governo da classe rica sobre as massas trabalhadoras. (REED, 2011, p. 47-48).

⁷ Conforme Saffioti (2011, p. 59), antropoprodução “consiste na produção de seres humanos, ou seja, na sua reprodução não apenas biológica, mas também social”.

Se antes havia uma relativa relação igualitária entre homens e mulheres, passou-se então a ter uma hierarquização explícita onde o homem passou a ser o detentor do poder, cujo exemplo do princípio do *patria potestas*, que dava aos pais (homens) todo o poder e que modificou radicalmente o viés da propriedade. Se antes era comunitária, agora passou à exclusividade paterna, transmitida somente aos filhos homens, vez que as filhas mulheres após se casarem passavam para a responsabilidade de seus maridos (REED, 2011, p. 48-49).

Assim, com as mudanças ocorridas nas organizações sociais, principalmente a monogamia, matrimônio monogâmico e a propriedade privada, as mulheres passaram da formação de uma base coletiva para um lar isolado, perdendo a grande força social que outrora estabeleceram.

As mulheres passaram, então, a pertencer a um espaço privado que determinava quais suas funções cabiam-lhes na sociedade, que passou a ser quase que exclusivamente pertencente ao núcleo familiar. Decorrencia dessa nova configuração, também as mulheres passaram a ser tratadas como propriedade do homem.

Na separação entre o público e o privado, Saffioti (2004) faz uma incursão na teorização de Carole Pateman (1993) sobre o “contrato sexual” estabelecido entre homens e mulheres.

Baseado no contratualismo⁸ defendido por John Locke, que separa o poder político do poder paterno, é possível vislumbrar no “contrato sexual” como a mulher foi relegada a uma condição de propriedade e não de sujeito, como o homem.

O “contrato social”, firmado como uma proposta de liberdade aos homens e com uma garantia de direitos naturais que engloba a liberdade, além de pressupor condições como igualdade em direitos, liberdade plena e livre vontade, condições necessárias à validade do contrato social, direciona-se a um sujeito determinado, o homem. Na mesma medida, ao excluir as mulheres como sujeitos dos direitos

⁸ Capitaneada por teóricos iluministas clássicos como Hobbes (Séc. VXII) e Rousseau (Séc. XVIII), a teoria contratualista do Estado refere-se a um *contrato social* estabelecido entre os homens e o Estado, onde aquele abre mão de sua total liberdade para que este delimite uma ordem social. Para saber mais: CHAUI, M. **Estado de Natureza, contrato social, Estado Civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau**. Filosofia. Ática: São Paulo, 2000.

naturais, estabelece uma relação de sujeição das mulheres e que revela também a criação do direito patriarcal exercido pelos homens sobre as mulheres.

Enquanto o poder político poderia ser exercido sobre indivíduos livres e iguais, sob consentimento, o poder paterno seria exercido na esfera familiar, cuja liberdade e igualdade aos filhos chegaria com a maturidade. Nesse sentido, a divisão entre família e política seria também uma divisão sexual, na medida em quem a sujeição das mulheres aos homens passa a ser naturalmente existente (MATOS; PARADIS, 2014, p. 65):

A submissão estaria ancorada na força e na capacidade “naturalmente superiores” do marido. Com isso, o governo dos maridos sobre as esposas seria justificado pela natureza e, portanto, não seria objeto de escrutínio político. Derivaria daí também a constatação de que as mulheres não deveriam possuir status de indivíduos ou de cidadãos, sendo, portanto, proibidas de participar de um mundo público/político pautado pela igualdade, pelo acordo e pelo consentimento. (MATOS; PARADIS, 2014, p. 65).

Portanto, o contrato original pode ser visto tanto como um contrato sexual quanto social, porque cria um direito político e um sexual, este no sentido de acesso aos corpos das mulheres pelos homens (PATEMAN, 1993, p. 36).

Ao articular patriarcado com teoria política, Pateman problematiza a dicotomia entre público e privado, elemento determinante de como as relações sociais entre homens e mulheres se estabeleceram.

Na separação entre o público e o privado, os homens foram determinados como racionais e afetos à esfera pública. Tendo o patriarcado como fundamento de uma ordem social estabelecida pelo contrato original que cria uma sociedade civil patriarcal em sua totalidade, há a permissão ao homem de transitar entre as esferas privada e pública. Para a mulher é permitido transitar apenas na esfera privada e social, mas nesta sem fazer parte de uma relação paritária com o homem (PATEMAN, 1993, p. 29).

Portanto, no sistema estabelecido pelo patriarcado, “as mulheres são objeto da satisfação sexual dos homens, reprodutoras de herdeiros, força de trabalho e de novas reprodutoras” (SAFFIOTI, 2004, p. 105).

Como fenômeno social, o patriarcado altera-se e molda-se de forma a continuar o processo de dominação masculina em diferentes épocas e sociedades, o que não foi diferente no Brasil colonial.

Nesse sentido, a estrutura econômica de base agrária, latifundiária e escravocrata, além da família patriarcal que “(...) se baseia fundamentalmente na exploração do homem sobre a mulher, tendo a sexualidade deste, estimulada e reforçada, enquanto que com a mulher, a sexualidade é reprimida” (PINHEIRO, 2008, p. 1), serviu como base da prática de violência contra as mulheres.

Não obstante, os reflexos atuais decorrentes de padrões coloniais patriarcais que sustentam a desigualdade e a prática de violência contra a mulher encontra na colonialidade seu condutor. Se em um plano político os movimentos de libertação alcançaram a independência das antigas colônias, o colonialismo sob a ótica de relação social não foi cruzado (JARDIM; CAVAS, 2017, p. 75).

Como expressão do patriarcado, a violência sujeita as mulheres a um controle social masculino, ainda que a mulher seja vista como um sujeito social autônomo (SANTOS; IZUMINO, 2005, p. 148).

É paradoxal esse modelo relacional uma vez que, apesar de ser conferido ao homem o ‘poder’, este por si só não é suficiente, necessitando ser garantido pela força física masculina. O poder como posição privilegiada de mando é compreendido aqui como exercício, possuindo um caráter relacional e disseminado por toda estrutura social. E onde há luta para a manutenção desse poder, há resistência. (OLIVEIRA; CAVALCANTI, 2007, p. 40 *apud* PINHEIRO, 2008, p. 3).

Todavia, o patriarcado não é o único elemento estruturador da sociedade brasileira, cujo sistema capitalista em seus reflexos na divisão sexual do trabalho entrelaçam-se com o poder patriarcal, o que se trata a seguir.

2.1.2 As conotações capitalistas nas relações de gênero

As determinações do patriarcado incidem nas mulheres, sujeito nas relações sociais de gênero, de forma resolutiva, na medida em que estabelece uma hierarquia de locais ocupados na sociedade, sendo os das mulheres sempre inferiores aos dos homens.

Mas o patriarcado não se trata de um sistema estático que apenas atua para a dominação das mulheres, ele se atualiza com os novos processos da sociedade, como os econômicos, atuando também na forma de uma relação de exploração. “Enquanto a dominação pode, para efeitos de análise, ser situada

essencialmente nos campos político e ideológico, a exploração diz respeito diretamente ao terreno econômico” (SAFFIOTI, 1987, p. 50).

O viés de exploração das mulheres com base em sistema econômico não é um movimento atual instituído pelo capitalismo, embora este se apresente como meio que possivelmente permite melhor visualização de como as relações desiguais de gênero refletem por esta motivação⁹. A desigualdade entre os sexos está caracterizada na sociedade de classes há cerca de dois mil anos e permaneceu em seus três períodos mais relevantes: escravagismo, feudalismo e capitalismo (REED, 2011, p. 57).

Retomando-se o sistema matrilinear instituído nas sociedades primitivas, fundada em uma base de igualdade entre homens e mulheres e onde a maternidade era o grande dom na natureza, a junção de maternidade com trabalho fundou o primeiro sistema social onde as mães eram a maior força produtiva (REED, 2011, p. 60-61).

Passou, então, à percepção de que era preciso estabelecer um método de coleta de alimentos que não apenas suprisse as necessidades imediatas, mas que também mantivesse com um excedente.

Tem-se, assim, que a história humana cinge-se em dois períodos principais, o primeiro da coleta de alimentos com duração de cem mil anos e o segundo da produção de alimentos, iniciado com a invenção da agricultura e a domesticação de animais há cerca de oito mil anos, períodos em que a divisão sexual do trabalho já destacava (REED, 2011, p. 63).

O sistema econômico atual, capitalismo, foi iniciado no século XVI e consolidado com a Revolução Industrial no século XVIII, quando se passou a ter um excedente de produção em virtude de técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho humano.

Como “um sistema de produção baseado na exploração de mão-de-obra assalariada com o auxílio de tecnologia crescentemente sofisticada” (SAFFIOTI, 1987, p. 41), o capitalismo reparte a sociedade em uma minoria que detém maior concentração de riqueza e que se utiliza da maioria que vende sua força de trabalho em troca de salário. “Assim, o que o trabalhador vende não é trabalho, mas sua

⁹ Para saber mais: ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 9. Ed. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1984.

capacidade de trabalhar, que é usada pelo patrão durante o tempo legalmente determinado.” (SAFFIOTI, 1987, p. 41).

Considerando também que as mulheres são mantidas em um lugar de subordinação na sociedade, a exploração da força de trabalho atua sobre as mulheres de forma distinta a dos homens. A divisão sexual do trabalho está na base da subordinação da mulher ao homem, além do que a presença da mulher é maior que a presença do homem em atividades que não são estruturadas nos moldes do modelo capitalista, ou seja, no mercado informal de trabalho (SAFFIOTI, 1987, p. 49).

Vislumbram-se, assim, consequências entre a forma como o sistema capitalista se assentou nas sociedades e como este arranjo econômico incide nas relações de gênero porque também determina uma divisão explícita, de tratamento diferenciado entre homens e mulheres, ratificando uma subordinação que existe em outras esferas sociais.

A divisão sexual do trabalho, cujos inícios dos estudos remontam aos anos 70 na França, é definida por Hirata e Kergoat (2007, p. 599) como “a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos (...)”. Referem também que os papéis que competem aos homens tratam-se de uma função produtiva e às mulheres uma função reprodutiva, além do que os homens se apropriam de funções que possuem um maior valor social.

Também, o debate contemporâneo sobre divisão sexual do trabalho foca em questões como dupla jornada de trabalho, de igualdade salarial entre homens e mulheres e informalidade e formalidade nas relações de trabalho.

O trabalho exercido pelas mulheres dentro da divisão sexual do trabalho remete a uma diferenciação de que pode ser profissional e doméstico, formal e informal, remunerado e não remunerado (HIRATA, 2010, p. 1).

Biroli (2016) define que o trabalho doméstico é aquele que as mulheres fornecem gratuitamente, que está envolvido na criação dos filhos e no cotidiano das atividades domésticas. Como consequência, libera os homens para que se engajem no trabalho remunerado e, definida essa gratuidade em um tipo de relação, o casamento, cumpre apenas a elas a realização desse tipo de trabalho.

Além disso, as mulheres também são submetidas a uma dupla jornada de trabalho, já que ao trabalho doméstico soma-se muitas vezes a jornada de trabalho

profissional, acarretando quantidade de horas trabalhadas superior ao que um homem contabiliza.

Dados avaliados por meio da PNAD Contínua 2018¹⁰ indicaram que no ano de 2018 as mulheres dedicaram em média 21,3 horas por semana com afazeres domésticos e cuidados com pessoas, enquanto que os homens dedicaram 10,9 para as mesmas tarefas. Também, as mulheres que exerceram atividade laboral fora do ambiente doméstico dedicaram em média 8,2 a mais nas ocupações domésticas que os homens que também exerceram atividade laboral fora do domicílio.

Dados da mesma pesquisa indicaram também que as mulheres, com idade considerada entre 25 e 49 anos, tiveram remuneração em média 20,5% inferior que os homens, tendo a pesquisa indicado que os homens exercem em média 4h48min a mais de jornada laboral, o que seria justificado pelo fato das mulheres se dedicarem também a afazeres domésticos e cuidados com outras pessoas.

Dos dados apresentados, é possível observar como capitalismo e patriarcado convergem para que a mulheres suportem condições de trabalho diversa a dos homens: trabalham mais, considerando acúmulo entre trabalho formal/informal e doméstico, ao tempo que recebem menor remuneração.

Não obstante, a atual fase do capitalismo contemporâneo se apresenta com uma faceta nominada como neoliberalismo. As orientações de mercado se direcionam a privatizações, diminuição dos gastos sociais do Estado e políticas de flexibilização trabalhistas, que por sua vez acarretam a desregulamentação e a precarização – eliminação dos direitos sociais.

Dentro dos estudos que analisam a incidência de aspectos econômicos nas mulheres, ponto de discussão firmado na IV Conferência sobre a Mulher realizada em Pequim no ano de 1995 (ONU, 1995) trouxe a expressão “feminização da pobreza”. Partiu-se da percepção de que já havia uma crescente proporção de mulheres em situação de pobreza, tendo como fundamentos:

¹⁰ Divulgada em 26/04/2019 e atualizada em 31/05/2019 - PNAD Contínua “É uma pesquisa por amostra probabilística de domicílios, de abrangência nacional, planejada para atender a diversos propósitos. Visa produzir informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País e permitir a investigação contínua de indicadores sobre trabalho e rendimento. A PNAD Contínua segue um esquema de rotação de domicílios. Isso significa que cada domicílio selecionado será entrevistado cinco vezes, uma vez a cada trimestre, durante cinco trimestres consecutivos”. (IBGE).

(...) Além de fatores de caráter econômico, contribuem também para a feminização da pobreza a rigidez das funções que a sociedade atribui por razões de gênero e o limitado acesso da mulher ao poder, à educação, à capacitação e aos recursos produtivos, assim como novos fatores que ocasionam insegurança para as famílias. A falta de uma incorporação adequada da perspectiva de gênero a todas as análises econômicas e à planificação econômica, bem como de solução para as causas estruturais da pobreza, são dois fatores adicionais que contribuem para o empobrecimento das mulheres. (ONU, 1995, p. 164).

Afora a estreita ligação entre patriarcado e capitalismo, o que acaba por refletir em relações desiguais de gênero relacionados ao mercado de trabalho, já que “(...) o foco na divisão sexual do trabalho tem como desdobramento a definição das mulheres como grupo – ou classe – que ganha unidade em contraposição aos homens (...)” (BIROLI, 2016, p. 732), há também convergências entre raça e classe que resultam em uma forma de opressão praticada por mulheres contra mulheres:

Há, de fato, um tipo de exploração que se efetiva porque o trabalho doméstico é realizado *pelas mulheres* – mas isso não significa que seja realizado nas mesmas condições por mulheres brancas e negras, pelas mais ricas e pelas mais pobres. Ao mesmo tempo, o acesso ao mercado de trabalho também se dá de forma distinta, segundo raça e posição de classe das mulheres. Se levamos em consideração esses dois fatos conjuntamente, a conexão entre divisão sexual do trabalho não remunerado e do trabalho remunerado organiza as vidas das mulheres, mas o faz de maneiras distintas e as afeta de forma e em graus desiguais. (BIROLI, 2016, p. 732).

Isso significa que mesmo dentro de um sistema desigual estabelecido pela divisão sexual do trabalho, ocorre um novo processo de opressão, que coloca as mulheres negras como aquelas mais afetadas (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 41).

Dentro de uma categoria central que é base da constituição pessoal, o trabalho oferecido dentro do sistema capitalista em seu entrelaçamento com patriarcado limita as capacidades das mulheres.

A divisão sexual do trabalho se sustenta com base em dois princípios organizadores, princípio da separação e princípio hierarquia. O primeiro delimita que existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres e o segundo define que o trabalho de um homem possui maior valor que o trabalho de uma mulher (HIRATA; KERGOAT, 2007).

Como uma base material de desigualdade dentro das relações de gênero, a divisão sexual do trabalho materializa como o capitalismo apropria-se da força de trabalho das mulheres.

Delimitada a base material que determina como o pretense poder de mando dos homens sobre as mulheres se materializa socialmente na forma de violência, passa-se às especificidades que ramificam a violência de gênero em diversas formas.

2.2 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO, VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: ESPECIFICIDADES

Conceituar as diferentes formas de violência que ocorrem no âmbito das relações sociais de gênero decorre da necessidade de estabelecer um universo comum de discurso para que se possa tornar possível um diálogo positivo (SAFFIOTI, 1999, p. 82).

Há especificidades que delimitam cada uma, mas que substancialmente trazem em sua gênese a exteriorização do poder de um dos sujeitos contra o outro (ou outros) envolvidos em um determinado tipo de relação, mediante a prática de ações violentas direcionadas não apenas à violência física, mas também à violência psicológica, sexual e mesmo patrimonial.

Ao tratarmos de violência contra as mulheres, é preciso observar que essa classificação específica de violência que ocorre dentro das relações sociais de gênero insere-se dentro de um campo extenso, da violência de gênero. Este, engloba não apenas a prática de violência contra a mulher, mas também de um homem contra outro homem, de uma mulher contra outra mulher e mesmo crianças e adolescentes como vítimas.

Assim, muito embora a delimitação de violência de gênero não abranja apenas mulheres, mas também aquela praticada contra homens, crianças e adolescentes, não há como afastar que a prática mais comum tem as mulheres como vítimas. Araújo refere:

Este conceito (violência de gênero) abrange não apenas as mulheres, mas também crianças e adolescentes, objeto da violência masculina, que no Brasil é constitutiva das relações de gênero. É também muito usado como sinônimo de violência conjugal, por englobar diferentes formas de violência envolvendo relações de gênero e poder, como a violência perpetrada pelo homem contra a mulher, a violência praticada pela mulher contra o homem, a violência entre mulheres e a violência entre homens (Araújo, 2004). Nesse sentido pode-se dizer que a violência contra a mulher é uma das principais formas de violência de gênero. (ARAÚJO, 2008)

Todavia, mesmo sendo a desigualdade de poder nas relações de gênero o fator comum na prática de violência contra as mulheres, há uma singularidade de sujeitos envolvidos, razão pela qual para a compreensão do fenômeno deve ser considerado contextos específicos relacionados aos envolvidos (ARAÚJO, 2008).

A violência contra as mulheres, como uma dimensão da violência de gênero, teve sua delimitação fixada na Convenção de Belém do Pará, concluída em 9 de junho de 1994¹¹. Assim, restou assentado no artigo 1º o conceito de violência contra a mulher como “(...) qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

Por sua vez, como será detalhado logo mais, decorrente de condenação sofrida pelo Estado Brasileiro, no ano de 2006 a Lei Maria da Penha passou à vigência, delimitando em seu texto a ocorrência de violência contra a mulher na esfera doméstica, familiar e nas relações íntimas de afeto:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual. (BRASIL, 2006)

Portanto, em sua delimitação, a violência doméstica é aquela que ocorre no espaço doméstico, podendo ocorrer entre membros de uma mesma família ou mesmo com aquele que vive, parcial ou integralmente, no domicílio do agressor (SAFFIOTI, 1999, p. 1993).

Elemento basilar desse estudo, a violência doméstica que envolve um determinado tipo de agressor (o homem) e um determinado tipo de vítima (a mulher), na constância de relacionamento afetivo-sexual, se apresenta como a especificidade

¹¹ A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994, foi promulgada no Brasil através do Decreto n. 1973, de 1º de agosto de 1996.

que será analisada, malgrado a violência doméstica possa ocorrer com agressor e vítima diversas.

Como expoente primário da dominação-exploração do homem, e tendo como base material o patriarcado com entrelaçamento no sistema capitalista, as mulheres estão sujeitas a uma condescendência social e mesmo um incentivo para que os homens demonstrem sua força-potência-dominação. Ao converter a agressividade em agressão, há um duplo prejuízo, vez que se pode prever um desencontro amoroso entre homens e mulheres (SAFFIOTI, 1999, p. 84):

Desta maneira, cada mulher colocará o limite em um ponto distinto do *continuum* entre agressão e direito dos homens sobre as mulheres. Mais do que isto, a mera existência desta tenuidade representa violência. Com efeito, paira sobre a cabeça de todas as mulheres a ameaça de agressões masculinas, funcionando isto como mecanismo de sujeição aos homens, inscrito nas relações de gênero. Embora se trate de mecanismo de ordem social, cada mulher o interpretará singularmente. Isto posto, a ruptura de integridades como critério de avaliação de um ato como violento situa-se no terreno da individualidade. (SAFFIOTI, 1999, p. 84).

Pesquisas efetuadas desde o ano 2000, já que o panorama passou a ser analisadas apenas a partir de então, já demonstram a gravidade e alta incidência no Brasil da prática de violência contra as mulheres.

Veja-se, assim, que a primeira pesquisa realizada no início dos anos 2000 indicou que 43% das mulheres já haviam sofrido algum tipo de violência sexista, enquanto que nova pesquisa realizada no ano de 2010 indicou que 35% das mulheres já haviam passado pela mesma situação. Ademais, na primeira pesquisa restou averiguado que em 70% dos casos a violência foi praticada por parceiros ou ex-parceiros conjugais, enquanto que na segunda pesquisa verificou-se aumento de 10% em relação ao sujeito ativo da agressão (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 257).

Por sua vez, dados do relatório 2019 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública denominado “Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil – 2ª edição”, indicaram que 23,8% das mulheres entrevistadas mencionaram que sofreram violência praticada pelo cônjuge/companheiro/namorado; 21,1% por vizinhos e 15,2% por ex-cônjuge/ex-companheiro/ex-namorado.

Há, nesse sentido, diferentes formas de violência contra as mulheres, que podem ou não ocorrer de forma conjunta.

Tem-se na Lei Maria da Penha a delimitação em seu texto das formas e violência passíveis de serem praticadas, classificadas como violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral:

Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;

II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;

III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;

IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria. (BRASIL, 2006)

Para Saffioti (1995, p. 8), a violência praticada contra as mulheres independe de fronteiras de classes sociais, de cultura, de grau socioeconômico, na medida em que ocorre em qualquer lugar e pode acontecer em qualquer momento da vida das mulheres.

Há, nesse contexto, uma conjuntura de violação de direitos humanos a ser considerado na prática de violência contra as mulheres em todas as suas formas e meios de ocorrência.

2.2.1 Violência contra as mulheres como violação de direitos humanos

A construção de referenciais que sustentassem o que se conhece hoje por direitos humanos iniciou a partir declaração de direitos de 1776 (Declaração da Virgínia) e tem como marco a declaração universal dos direitos do homem de 1948.

A partir de então, estabeleceu-se um ideal comum a ser alcançado pelas nações, um mínimo ético e jurídico direcionados a garantir direitos aos indivíduos e órgãos de uma sociedade. Ao delimitar padrões necessários para o exercício de uma vida digna, trouxe-se uma nova concepção, abalizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Piovesan explica:

(...) Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. (PIOVESAN, 2014, p. 22)

Entretanto, a formulação atual dos direitos humanos originou-se no ocidente, do século das luzes, cujas condições sociais e econômicas da época refletem na forma como estabelecidos (MBAYA, 1997). Assim, a forma de concepção espaciaria uma aplicação prática que leve em conta, por exemplo, aspectos culturais distintos (culturalista), mas que por outro lado afastaria também uma aplicação universalista dos direitos.

De todo modo, a noção mais básica de direitos humanos compreende uma idealização de direitos de todo e qualquer ser do gênero humano. Para Bobbio (1992), os direitos humanos são aqueles que pertencem a todos os homens ou dos quais nenhum pode ser privado.

Idealmente, deveríamos ter uma aplicação igualitária de direitos humanos independente do gênero. Ocorre que a imagem de direitos humanos, que como dito foi construída sob uma visão ocidental, também foi construída sob uma base de garantia aos direitos dos homens, o que acabou afastando as mulheres dessa condição igualitária.

À época em que a Carta das Nações Unidas foi formalizada, 1945, o voto era permitido às mulheres em apenas 31 países. Na própria nomenclatura “Declaração Universal dos Direitos dos Homens” consta uma simbologia implícita na utilização do gênero masculino “homens”. Firma-se, então, uma crítica à linguagem sexista, “(...) lembrando o papel da língua na formação da identidade social das

peças e a interação que existe entre a língua e as atitudes sociais.” (AZAMBUJA; NOGUEIRA, 2008, p.103).

Mas a hierarquização entre homens e mulheres não era a única existente, na medida em que as mais graves violações de direitos humanos da história foram determinadas por uma ideia de diferença. Essa ideia servia como justificativa para destruir o outro, como as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo, da homofobia, da xenofobia e de outras práticas de intolerância (PIOVESAN, 2014, p. 22).

Estabeleceu-se, portanto, uma forma genérica de tratamento ao ser humano que se mostrou insuficiente, necessitando de instrumentos que delimitassem de forma mais concreta quais direitos, e de quem, seriam tutelados.

E assim ocorreu com a “Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres”, fruto da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena no ano de 1993. Tratou-se do primeiro documento de real proeminência que reconheceu a violência contra as mulheres como violação de direitos humanos, precedida por reivindicações ocorridas na primeira Conferência Mundial sobre a Mulher (México, 1975) e a adoção, em 1979, da CEDAW.

A descrição que consta do preâmbulo da Declaração, de que a violência é “uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres que conduziram à dominação e à discriminação contra as mulheres pelos homens e que impedem o pleno progresso das mulheres” (ONU, 1993), permite vislumbrar que a violência contra as mulheres como violação de direitos humanos se trata de uma ação contextualizada dentro de aspectos históricos, políticos e culturais enraizados em uma sociedade.

Daí porque possivelmente tenha sido a Convenção que mais tenha recebido reservas dos Estados signatários, tendo inclusive o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher recebido acusações de países como Bangladesh e Egito “(...) de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”, ao impor-lhes a visão de igualdade entre homens e mulheres, inclusive na família” (PIOVESAN, 2014, p. 25).

Não obstante, a temática foi ratificada na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do

Pará), adotada pela OEA em 1994, bem como no Programa de Ação de PEQUIM/95.

No plano nacional, por força da Constituição Federal de 1988 que recepciona direitos resultantes de acordos internacionais (art. 5º, §2º), a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) trouxe em seu art. 6º a previsão de que “a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos” (BRASIL, 2006). Houve, portanto, um inequívoco reconhecimento de que a violência contra as mulheres como violação de direitos humanos aponta diretamente para a dignidade humana, balizadora da perspectiva de direitos humanos.

Para Guimarães e Pedroza (2015, p. 263), “(...) tais violências passam a ser tratadas, então, como um problema social, complexo e multifacetado, configurado tanto como uma questão de saúde pública como de garantia e respeito aos direitos humanos”.

Passou-se a ter, então, um olhar que contextualizou aspectos históricos, políticos e culturais, afastando uma visão naturalizada, individualizada e segmenta a prática de violência contra as mulheres, o que é determinante para o necessário debate na sociedade, visando ações de prevenção e combate.

A despeito da descrição histórica de como se deu o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação de direitos humanos no plano normativo internacional, fixou-se um novo dimensionamento temático que foi determinante para a exigência de que os Estados signatários atuassem no sentido de contenção desse tipo de violência.

No Brasil, a vigência da Lei Maria da Penha no ano de 2006 trata-se do marco referencial no combate à violência contra as mulheres.

2.2.2 Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006): a simbologia da legitimidade e do reconhecimento

Passados mais de dez anos da Convenção de Belém do Pará e principalmente por força de condenação sofrida pelo Estado Brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA em virtude da inexistência de mecanismos aptos prevenção e punição de atos relacionados à violência contra a mulher, no ano de 2006 ocorreu a sanção da Lei Maria da Penha.

Se antes da vigência as situações classificadas jurídica e institucionalmente como afetas ao âmbito de violência contra as mulheres reproduziam uma ausência de legitimidade e de reconhecimento por serem distribuídas ao lugar comum de crimes de qualquer natureza, a Lei Maria da Penha inicia um rompimento com esse padrão.

Passou-se, então, a um reconhecimento operando na ordem simbólica, desestruturando os lugares sociojurídicos do agrupamento classificatório tradicional e garantindo a especificidade de cada expressão de violência (BANDEIRA, 2009, p. 418).

Entretanto, a despeito da Lei Maria da Penha ter se apresentado como avanço institucional e jurídico, apresentou algumas imprecisões e omissões. Na definição acerca da configuração de violência doméstica e mesmo na figura penal do crime de feminicídio previsto no Código Penal¹², não há menção à categoria gênero:

Art. 121. Matar alguém:

Pena - reclusão, de seis a vinte anos.

(...)

§ 2º Se o homicídio é cometido:(...)

Feminicídio

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

(...) (BRASIL, 2015).

Ao trazer a normatização “condição de sexo feminino”, tem-se uma orientação legislativa que não obedece a compreensão acerca da categoria teórica gênero, que em uma de suas faces de estudo, conclui pela saída da dicotomização sexo biológico masculino e feminino na compreensão do sujeito, considerando também sua construção subjetiva e sua interação social.

¹²

Alteração legislativa operada por meio da Lei n. 13.104/2015.

Os dois exemplos de legislação apontados são recentes quando vislumbrado a conjuntura de combate da violência contra as mulheres iniciado a partir da década de 70 no Brasil em meio ao regime militar, quando ações de resistência dos movimentos feministas foram desencadeadas. Em seu início, a temática tratava de “(...) estratégias e dinâmicas de rejeição e de luta desencadeadas pelas mulheres contra padrões, papéis e normas de comportamentos culturais e sociais desiguais que lhes foram impostos e que hierarquizam os sexos” (BANDEIRA, 2009, p. 405).

Contudo, também ocorreram retrocessos legislativos, como a vigência da Lei n. 9099/95, que ao trazer a ideia de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, relegou a alguns tipos de crimes o conceito de “crimes de menor potencial ofensivo”, dentre eles o crime de ameaça, mesmo quando praticados no âmbito da violência contra a mulher.

Com a vigência da Lei Maria da Penha, mitigou-se tal relativização, vez que se vedou a possibilidade de institutos despenalizadores como aqueles possíveis de aplicação nos crimes de menor potencial ofensivo (transação penal e suspensão condicional do processo), quando ocorridos em situações específicas delimitadas pela Lei Maria da Penha.

Como marco no combate à violência contra as mulheres, a Lei Maria da Penha determinou na esfera criminal avanço que reflete mais no campo simbólico do que no campo prático.

Mesmo na estruturação protetiva estatal, também não se vislumbra no campo prático o que a Lei prevê.

Tal fato se dá em virtude de não se ter, mesmo após mais de dez anos de vigência, articulações efetivas entre órgãos públicos capazes de implantar serviços às mulheres, na forma da assistência prevista na lei:

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

§ 1º O juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

I - acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração direta ou indireta;

II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

§ 3º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual. (BRASIL, 2006).

Nesta articulação de amparo estatal às mulheres que se encontram em situação de violência doméstica, há uma necessidade primária e essencial que se direciona aos cuidados físico e psíquico da vítima, isso em virtude das sequelas ocasionadas por um relacionamento abusivo.

Não há, entretanto, como compartimentar os efeitos de uma situação de violência doméstica apenas, por exemplo, à esfera do relacionamento, na medida em que outras esferas da vida das mulheres acabam se cruzando simultaneamente, como, por exemplo, o trabalho.

Em uma relação de trabalho formal, faltas ocasionadas pela violência sofrida podem ocasionar descontos salariais e mesmo demissão, já que não se tem amparo jurídico que equacione a relação violência sofrida/trabalho.

Sobre o tema, tramita no Senado Federal o projeto de Lei nº 443/2011¹³, de autoria do Senador Humberto Costa (PT/PE), que prevê a alteração da Lei Maria da Penha para garantir às mulheres vítimas de violência doméstica o recebimento de benefício previdenciário.

O projeto de Lei altera também a Lei n. 8742/93 (LOAS), definindo o termo “situação de vulnerabilidade temporária” previsto no art. 22 da referida Lei¹⁴.

Tramitando desde o ano de 2011, o projeto de Lei visa estabelecer legalmente o que recentemente foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu o direito à auxílio-doença à uma mulher vítima de violência doméstica¹⁵.

No voto do recurso especial foi levado em consideração determinações contidas na Lei Maria da Penha prevê, que prevê a “manutenção do vínculo

¹³ Na Câmara dos Deputados, PL 8330/2015 – Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101353>>. Acesso em 13 out. 2019.

¹⁴ “Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em 13 out. 2019.

¹⁵ O número do processo não foi divulgado por tramitar em segredo de justiça. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/sites/porta1p/SiteAssets/documentos/noticias/RESP%20voto%20relator.pdf>>. Acesso em 15 out. 2019.

trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses”, assim justificado pelo relator:

A natureza jurídica de interrupção do contrato de trabalho é a mais adequada para os casos de afastamento por até seis meses em razão de violência doméstica e familiar, ante a interpretação teleológica da Lei Maria da Penha, que veio concretizar o dever assumido pelo Estado brasileiro de proteção à mulher contra toda forma de violência (artigo 226, parágrafo 8º, da Constituição Federal). (BRASIL, 2019)

Sendo reconhecido, ao menos em sede judicial, os danos pessoais que influenciam sobremaneira na condição física e/ou psicológica de uma mulher, há uma alteração substancial na compreensão dos efeitos da violência doméstica nas relações de trabalho.

Objetivamente, como é possível uma mulher que se encontra ou que sofreu violência doméstica continuar exercendo normalmente suas atividades laborais?

Há, nesse sentido, uma pretensão legislativa e um precedente judicial que protegem a relação de trabalho e garantem às mulheres que possuam renda por um período em que consigam recompor-se emocionalmente da violência sofrida, mas que embora já previsto na Lei Maria da Penha, demorou quase quatorze anos para que a medida fosse efetivada pela primeira vez.

Consta também na Lei a previsão de inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal.

Todavia, os programas assistenciais não suprem a totalidade de necessidades que podem ser garantidas por renda, já que há uma gama de mulheres que se encontram um duplo grau de vulnerabilidade: ao mesmo tempo em que se encontram em uma situação de violência doméstica, dependem economicamente de seus agressores.

Como fator de manutenção de um relacionamento abusivo, a dependência econômica necessita não apenas de inserção em programas assistenciais, mas sim de políticas públicas de trabalho e renda que possibilitem às mulheres transpor o relacionamento violento quando este for o motivo da impossibilidade.

2.3 A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA DAS MULHERES COMO FATOR DE MANUTENÇÃO DO RELACIONAMENTO VIOLENTO

Na subjetividade delimitada por situações violentas dentro de uma relação afetiva-sexual, o vínculo cunhado com o agressor determina se e quando a vítima conseguirá transpor o ciclo de violência que é submetida.

Com as posições sociais de homens e mulheres sempre definidas historicamente, competindo a cada um funções pré-determinadas que acabam por solidificar e fomentar uma diferença que embora no plano normativo-formal venham sendo combatidas no plano material ainda persistem, há uma ideia de que existe uma relação natural de desigualdade, de modo que sendo o homem (macho) mais forte fisicamente, também ele é detentor de maior poder nas relações sociais, competindo à mulher (fêmea) papel secundário e de submissão nessas mesmas relações:

Ao homem sempre coube o espaço público. A mulher foi confinada ao limite do lar, com o dever de cuidado do marido e dos filhos. Isso ensejou a formação de dois mundos: um de dominação, externo, produtor; outro de submissão, interno e reprodutor. A essa distinção estão associados os papéis ideais dos homens e das mulheres. Ele provendo a família e ela cuidando do lar, cada um desempenhando a sua função. (DIAS; REINHEIMER, 2011, p.195).

Esta relação de submissão onde o homem possui papel de maior relevância em detrimento à mulher avaliza a continuidade através de práticas implícitas e explícitas repassadas geração após geração, o que acaba por perpetuar o ideário de que estes papéis não comportam mudanças.

Todavia, as lutas emancipatórias trouxeram às mulheres a possibilidade de fuga da delimitação pré-estabelecida, o que frequentemente encontra resistência masculina.

Na tentativa de ruptura hierárquica, “(...) cada um dos envolvidos usa suas armas: eles, os músculos; elas, as lágrimas. As mulheres, por evidente, levam a pior, tornando-se vítimas da violência masculina” (DIAS; REINHEIMER, 2011, p. 196).

Os tipos de violência delimitados pela Lei Maria da Penha, classificadas como violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, podem ser praticadas isolada ou cumulativamente.

Enquanto a violência física exterioriza-se pelo uso da força, em regra deixando marcas no corpo da vítima, a violência psicológica age de forma emocional na mulher, como um meio de controle de suas ações e decisões. Já a violência sexual ocorre mediante qualquer tipo de prática sexual em que a mulher não disponha seu consentimento ao agressor e a violência patrimonial ocorre ações relacionadas à retenção, subtração, destruição parcial ou total de bens e valores destinados à satisfação das necessidades da vítima.

Há, nas situações, um movimento cíclico que intercala fases de amor e fases de violência, o que implica na permanência da mulher por muito tempo em uma relação violenta.

As fases, divididas em três, apresentam variação de intensidade e tempo em relação a cada casal. Na primeira fase ocorre a construção da tensão no relacionamento, podendo ocorrer incidentes verbais, crises de ciúme, objetos destruídos e mesmo ameaças, onde a vítima habitualmente tenta agir no sentido de acalmar o agressor. Na segunda fase ocorre a explosão da violência, onde a vítima é espancada, o que independe de seu comportamento perante o agressor. Por fim, na terceira fase o agressor apresenta arrependimento e um comportamento amoroso e gentil, ocorrendo uma reconciliação momentânea (SOARES, 2005, p. 24-25).

Com características específicas, a rotinização é um aspecto relevante da violência doméstica, que se constitui em uma verdadeira prisão onde o gênero se revela como um cárcere: “(...) homem deve agredir, porque o macho deve dominar a qualquer custo; e a mulher deve suportar agressões de toda ordem, porque seu “destino” assim o determina” (SAFFIOTI, 1994, p. 84).

Delimitar as motivações que fazem com que uma mulher permaneça em um relacionamento afetivo-sexual em que é vítima de violência por parte do marido ou companheiro implica uma análise que transita por questões psicológicas, sociais e econômicas, que podem ser cumulativas ou não.

Para a mulher, manter-se em um relacionamento violento associa-se à socialização feminina tradicional, cuja ideia de ser uma mulher completa compreende possuir um companheiro permanente, nem que para isso tenha que assumir a responsabilidade do que ocorre no relacionamento (SOUZA; DA ROS, 2006, p. 51).

Malgrado a inexistência de uma pesquisa com maior abrangência que envolva classe, raça, renda, idade, regiões, etc, que trate especificamente das motivações que levam uma mulher a se manter em um relacionamento afetivo-sexual em que é vítima de violência praticada por seu marido/companheiro, o instituto de pesquisa DataSenado realizou em 2017 levantamento acerca de tais motivações.

A metodologia utilizada consistiu em entrevistas com “(...)1.116 mulheres por meio de ligações para telefones fixos e móveis. A amostra é representativa da população feminina do Brasil, com margem de erro de 3 pontos percentuais e nível de confiança de 95% (...)” (DATASENADO, 2017, p. 1).

Dentre as condicionantes citadas, a dependência econômica em relação ao agressor foi apontada por 29% das mulheres como fator que possivelmente não leva uma mulher a denunciar a agressão (DATASENADO, 2017, p. 33).

Em nova pesquisa no ano de 2018, apontou-se as possíveis motivações, sendo avaliado que no âmbito de ocorrência de violência doméstica impera entre as vítimas receio de denunciar os agressores junto aos órgãos públicos que podem ser relacionados a três aspectos principais: medo de sofrer mais violência, tanto por parte do agressor ou por parte do Estado; medo do agressor sofrer violência por parte do Estado e, por último, medo de não conseguirem sustentar a si e/ou aos filhos, ou de serem socialmente excluídas (DATASENADO, 2018, p.17).

Portanto, caso a mulher pretenda não mais dar continuidade a uma relação afetiva-conjugal onde é submetida à violência praticada pelo marido/companheiro e dele dependa financeiramente, de que outra forma conseguirá romper o ciclo de violência que não através da obtenção de renda que lhe permita inserir-se em uma realidade social produtiva? E de que forma essa geração de renda pode ser alcançada?

Ingressa-se, neste ponto, em questão crucial que aponta não apenas para aspecto de violência sofrida, mas também para um contexto social de pobreza material, que implica o reconhecimento de grau de escolaridade e profissionalização deficiente, fatores que dificultam ainda mais a busca por renda.

Não há aqui afirmação de que apenas mulheres cujo contexto social de pobreza material sejam passíveis de se sofrer situação de violência doméstica, na medida em que se trata de fenômeno que atinge indistintamente qualquer classe social. A diferença consiste na possibilidade daquelas que possuem maior grau de

escolaridade e profissionalização, por si só e em relação específica a motivação delimitada, de conseguir transpor um relacionamento violento sem a necessidade de programas de trabalho e renda disponibilizados pelo Estado.

É bem verdade que as estatísticas de gênero publicadas pelo IBGE (2018a), referentes ao ano de 2016 indicaram que as mulheres com idade igual ou superior a 25 anos que possuem ensino superior completo perfazem 23,5% da população enquanto os homens totalizam 20,7%, mas quando considerado mulheres da cor preta ou parda, perfazem apenas 10,4% do total de mulheres.

Quando traçado o comparativo de renda, o rendimento médio mensal dos homens era de R\$2.306,00, enquanto o das mulheres era de R\$1.764,00. Embora as mulheres possuam maior escolaridade de modo geral, possuem menor renda.

Também, as implicações tratadas em tópico próprio no âmbito da divisão sexual do trabalho, demonstram como as mulheres são relegados a um plano inferior ao do homem no mercado de trabalho, cuja informalidade e processo de feminização da pobreza crescem com a implementação das políticas econômicas neoliberais.

Dados publicados pelo IBGE que se referem aos anos de 2014 até 2017 indicaram que a variação de taxa de desemprego foi elevada para todos os sexos, mas que “(...) entre os grupos de sexo/cor, as mulheres negras experimentaram o maior aumento absoluto na taxa de desemprego (...)” (IBGE, 2018b), do que se pode verificar que há um recorte de raça entre as mulheres negras, que são ainda mais atingidas pela dependência econômica em relação a seus parceiros.

Dentro do que se delimitou, que intersecciona dependência econômica das mulheres com a violência doméstica sofrida, e considerado todo o contexto de relações desiguais de gênero que possuem base material no patriarcado e a convergência com capitalismo, é preciso que se disponham às mulheres mecanismos que possibilitem romper o ciclo de violência. Meio de alcance de autonomia econômica, trabalho e renda são necessários a um processo de emancipação pessoal.

Mais além, a autonomia econômica da mulher em situação de violência doméstica não se restringe apenas à independência financeira e geração de renda, na medida em que, além de prover seu próprio sustento, é vital que as mulheres tenham condições favoráveis para escolher sua profissão, planejar seu futuro, ter

tempo para o lazer e para se qualificar, e principalmente, tenham liberdade para suas escolhas.

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas de trabalho e renda pelo Estado e que sejam passíveis de utilização por mulheres em situação de violência doméstica que dependam financeiramente dos agressores, mostra-se uma forma de atuação consonante com os preceitos constitucionais que amparam a dignidade da pessoa humana, princípio que suporta um amplo espectro de princípios e valores que objetiva o bem estar do cidadão.

3 O DESENVOLVIMENTO E A AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: A ARTICULAÇÃO DE MECANISMOS POSSIBILITADORES A PARTIR DO ESTADO

Desenvolvimento e autonomia econômica possuem uma inegável relação, ainda que a autonomia econômica, dentro do conceito que será trabalhado, se apresente como apenas um dos elementos do alcance ao desenvolvimento.

No aspecto relacionado à uma única pessoa, o conceito de desenvolvimento milita no sentido do direito a um padrão de vida que assegure saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, dentre outros aspectos indicados no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁶ (ONU, 2009, p. 13).

Para além da conceituação citada, a visão de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (2000) converge para o sentido de que “(...) desenvolvimento é a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (...)”.

Tratando-se de uma teorização que cogita aspectos mais específicos e realistas do que aqueles genéricos citados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, embora estes sirvam como parâmetro mínimo às pessoas, a proposta de Sen será o delimitador da compreensão de desenvolvimento.

¹⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos - artigo XXV: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (ONU, 2009).

Assim, neste capítulo será trabalhado o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen e a necessidade de autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica para que possam exercer livremente sua “condição de agente”, que aponta para a possibilidade de que as pessoas tenham a capacidade de livre agir e que o façam conforme seus próprios fins e normas (PINHEIRO, 2012, p.14).

Para tanto, será considerado a relação existente entre a continuidade de um relacionamento afetivo/conjugal onde uma mulher sofre violência doméstica com o fato de não possuir autonomia econômica, tratando-se de um fator limitador da capacidade de livre agir.

A temática relacionada à autonomia econômica das mulheres passou a receber maior atenção a partir da IV Conferência sobre a Mulher realizada em Pequim no ano de 1995 (Pequim/95). Na ocasião, sedimentou-se a necessidade de diversas medidas a serem tomadas pelos governos relativas a rever, adotar e manter políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento que considerem as necessidades das mulheres e apoiem seus esforços para superar a pobreza (ONU, 1995).

Em virtude da autonomia econômica das mulheres ter sido tratada em Pequim/95 de forma extensiva a todas as mulheres, o conceito de autonomia econômica considerado também será realizado de forma extensiva.

Frisa-se, entretanto, que o recorte relativo às mulheres em situação de violência doméstica será efetuado oportunamente, quando da análise do conceito de “desenvolvimento” de Amartya Sen e nos documentos que indicam a necessidade de políticas públicas para a autonomia econômica das mulheres no Brasil.

Tratando-se de foco deste estudo, a autonomia econômica das mulheres, especificamente daquelas que se encontram em situação de violência doméstica, será avaliada como meio de alcance ao desenvolvimento.

Esse fator limitador pode ser combatido por meio de políticas públicas de trabalho e renda, razão pela qual será visto como foram articulados no Brasil mecanismos possibilitadores da autonomia econômica das mulheres a partir de políticas públicas geridas pelo Estado.

Tem-se no Brasil uma considerável produção de documentos e legislação construída a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em

2003 e que são voltadas, dentre outras temáticas relacionadas às desigualdades de gênero, para o combate da violência contra as mulheres e à autonomia econômica.

Ainda que em sua maioria os programas de trabalho e renda não tenham como destinação exclusiva as mulheres em situação de violência doméstica, há possibilidade dos programas desta natureza serem utilizados para tanto.

Deste modo, serão analisados os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres elaborados desde o ano de 2004 e cujos princípios, diretrizes e ações relacionam-se à autonomia econômica e desenvolvimento da mulher.

Também, a Política Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007 e 2012) e legislações recentes, serão documentos que servirão posteriormente à análise central deste estudo, que se direciona às políticas públicas para autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

3.1 O DESENVOLVIMENTO NA VISÃO DE AMARTYA SEN

A noção de desenvolvimento pode ser analisada tanto do ponto de vista de um país quanto do ponto de vista pessoal, ou mesmo considerando este como meio de desenvolvimento daquele.

Há diferentes índices que podem avaliar o desenvolvimento de um país: Enquanto o produto interno bruto (PIB) representa o desempenho econômico de um país no período de um ano, o índice de desenvolvimento humano (IDH) considera outras variáveis que não apenas economia, avaliando também índices de educação, longevidade e renda *per capita*¹⁷.

Assim, diferente de considerar apenas índices relacionados ao crescimento econômico para avaliar o desenvolvimento de um país, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entende que as pessoas, suas oportunidades e capacidades, portanto o “desenvolvimento humano”, refletem de forma mais verdadeira o desenvolvimento de um país.

¹⁷ Há outros índices complementares ao IDH: Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IDHAD introduziu o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade. O IDG reflete desigualdades com base no gênero em três dimensões – saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica e o IPM identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. (PNUD, 2019).

O IDH, idealizado pelo filósofo e economista indiano Amartya Sen no ano de 1993 e que o projetou para o Prêmio Nobel de Economia de 1998¹⁸, exemplifica a visão de Sen voltada às pessoas e, mais além, dissociando a visão de desenvolvimento de um país apenas em razão da economia.

Em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” (1993), Sen aborda as “capacidades humanas” e o desenvolvimento de um país, que convergem para um único sentido, de que os fins do desenvolvimento de um país devem ser as próprias pessoas.

Para tanto, fez-se uma sistematização sobre desenvolvimento que parte da expansão das liberdades reais, o que constrói uma base para que as pessoas possam exercer o que ele chama de “condição de agente”. Essa condição é o vetor da concepção de desenvolvimento, que não ignora a importância de crescimento econômico, mas que considera também outras questões (PINHEIRO, 2012, p. 11-12).

A “condição de agente” consiste “(...) na capacidade de livre agir das pessoas segundo os seus próprios fins e normas” (PINHEIRO, 2012, p. 14), e repisa a proposta de que as pessoas são apenas o fim, mas também o meio do processo de desenvolvimento.

Trazendo o foco de desenvolvimento para as pessoas, Sen (2010) reconhece que a necessidade de eliminar as privações de liberdade que acabam por limitar as escolhas e oportunidades das pessoas.

Nos países subdesenvolvidos, as formas de privação de liberdade se apresentam por meio de fome coletivas, subnutrição, ausência de acesso a serviços de saúde, saneamento básico e água tratada, dentre outros. Mas mesmo em países ricos também existem fatores de privação de liberdade que atingem parcela da população desfavorecida. Esses fatores relacionam-se a ausência de acesso aos serviços de saúde, educação, emprego ou segurança econômica e social (SEN, 2010).

Essas formas de privação de liberdade, que impedem o exercício das “liberdades substantivas”, tratam em um primeiro momento de elementos essenciais à vida física e em um segundo momento, de elementos vinculados à liberdade social, como liberdade política e direitos civis.

¹⁸ Juntamente com o economista paquistanês Mahbub UI Haq (PNUD, 2019).

Superadas essas fontes de privação de liberdade das pessoas, estariam elas aptas a desenvolver outro tipo de liberdade, as “liberdades instrumentais”, que essencialmente se apresentam como um meio de aumento das “liberdades substantivas”.

Para Pinheiro (2012, p. 16), as liberdades instrumentais são assim descritas:

- 1) As liberdades políticas referem-se às escolhas das pessoas na arena política: escolher quem vai governar, sob quais regras etc.; isso inclui também a liberdade de crítica às autoridades e a expressão política, e outras.
- 2) As disponibilidades econômicas [economic facilities] referem-se ao poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito etc. Incluem as oportunidades tidas pelos indivíduos para fins de consumo, produção e troca.
- 3) As oportunidades sociais referem-se aos arranjos sociais para o provimento de educação, saúde, e outros serviços sociais capacitantes.
- 4) As garantias de transparência dizem respeito à confiança mútua entre os indivíduos, em suas interações sociais, confiança que é fundamental para o sucesso dessas interações. As garantias de transparência incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas.
- 5) A proteção social inclui arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc. (PINHEIRO, 2012, p. 16).

Ao trazer as circunstâncias de uma mulher em situação de violência doméstica que apresenta dependência econômica em relação ao agressor para o contexto das liberdades definidas por Sen, podemos afirmar que suas “liberdades substantivas” são privadas em virtude da violência sofrida.

Como um tipo de liberdade que se volta para condições pessoais, como por exemplo, saúde física e psicológica, a violência doméstica é um fator de privação de liberdade substantiva.

Contudo, essa violação pode ser sanada por meio do exercício de “liberdades instrumentais”, especificamente as oportunidades sociais e a proteção social. Há, nessa situação, uma relação direta das liberdades instrumentais como meio de alcance de renda.

Na relação entre liberdade e renda, “(...) o aumento da renda pessoal pode ser tanto um meio importante para se desenvolverem as capacidades das pessoas quanto um resultado provável desse desenvolvimento (...)” (PINHEIRO, 2012, p. 28).

Embora invariavelmente a renda influencie nas capacidades humanas, não se pode tomar esse fator como a solução de todos os problemas relacionados às “capacidades humanas”.

A compreensão de “capacidades humanas” perpassa pela saída das pessoas de uma condição passiva para que se tornem agentes capazes de decidir, de poder definir o rumo de qualquer aspecto da vida.

Trata-se, pois, do verdadeiro caminho para o desenvolvimento e que parte da necessidade de eliminar as privações de liberdade que restringem as escolhas e oportunidades das pessoas.

Não à toa, Sen confere às mulheres a “condição de agente” e vetores de transformação social, vez que saíram de uma condição passiva e receptoras de auxílio para o seu bem-estar, assumindo a condição de agentes ativos da mudança (SEN, 2010).

A “condição de agente” é essencialmente o meio pelo qual se alcança o desenvolvimento como liberdade nos termos definidos por Sen, mas que pode esbarrar em fatores externos, que são fontes de privação de liberdade das pessoas.

Assim, o desenvolvimento converge para a ideia das pessoas serem o foco do desenvolvimento, na medida em que possam exercer suas liberdades substantivas e instrumentais. Quanto maior o desenvolvimento pessoal das pessoas, maior o desenvolvimento de um país.

Há, portanto, uma convergência com o que foi consolidado em Pequim/95, cuja noção de empoderamento das mulheres foi firmada com vistas à “(...) realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo” (ONU, 1995, p. 149).

As mulheres que se encontram em situação de violência doméstica e que dependem economicamente de seus agressores encontram-se duplamente com suas liberdades violadas.

Nessa situação, renda e autonomia estão estreitamente ligados, ou seja, uma mulher que se encontra em situação de violência doméstica e que dependa economicamente do agressor precisa, pelos menos, de renda para poder exercer sua “condição de agente”.

3.2 A AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES: IV CONFERÊNCIA SOBRE A MULHER (PEQUIM/95)

A autonomia econômica das mulheres trata-se de um campo de estudo direcionado a todas as mulheres e de forma mais comum, discutido no âmbito da divisão sexual do trabalho.

Portanto, inicialmente será delimitado do que se trata a autonomia econômica das mulheres, alavancada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em Pequim (China) no ano de 1995 (Pequim/95), e como os processos de autonomia econômica foram estruturados no programa chamado de “Plataforma de Beijing”.

Com a participação de mais de 180 delegações representantes de Governos de todo o mundo, precedida pelas conferências de Nairobi (1985), Copenhague (1980) e México (1975), Pequim/95 tornou-se marco para a promoção dos direitos das mulheres.

Em Pequim/95, três importantes perspectivas para a agenda internacional sobre os direitos das mulheres foram firmados: o conceito de gênero, a transversalidade nas políticas públicas com o enfoque de gênero e o processo de empoderamento (ONU, 1995, p. 149).

O conceito de gênero deu uma nova significação que suplantou a visão dualista de sexo biológico. Por consequência, trouxe a compreensão de que o foco de ação passaria às mulheres dentro das relações sociais de gênero, com vistas à necessidade de formalização de ações pelos governos passíveis de atuar no sentido de diminuição das desigualdades entre homens e mulheres.

Por sua vez, a ideia de transversalidade de gênero propôs que as ações estatais passassem a ser integradas entre os diversos órgãos de governo, e não apenas concentrados em um único órgão.

Após debates dos movimentos de mulheres na Europa durante os anos 80, cujo questionamento vertia sobre como fazer com que demandas iniciais de uma política mundial visando a promoção da igualdade e de oportunidades para as mulheres poderia chegar até os governos nacionais, nasceu a proposta de transversalidade de gênero nas políticas públicas (BANDEIRA, 2005, p. 10).

Nesse sentido, antes de decisões sobre políticas governamentais, os governos deveriam analisar sobre como se daria a repercussão entre homens e

mulheres, cuja pergunta chave deveria ser a seguinte: “(...) modificam-se as condições de vida das mulheres e se melhora a sua condição de empoderamento?” (BANDEIRA, 2005, p. 10-11).

Portanto, a finalidade principal do conceito de transversalidade de gênero nas políticas públicas segue para a melhora das condições de empoderamento das mulheres, cuja noção relaciona-se à condição das mulheres de adquirirem o controle sobre seu desenvolvimento, com o dever do Estado e da sociedade de criarem condições e dar o necessário apoio para tanto (ONU, 1995, p. 149).

Do processo de empoderamento decorre a base de reconhecimento da autonomia econômica das mulheres, também delimitado em Pequim/95, que possui uma vasta significação direcionada aos processos emancipatórios das mulheres.

Para Rocha *et al* (2017, p. 84):

“(...) o processo de empoderamento das mulheres questiona e desafia as relações patriarcais demarcadas pelas relações desiguais e desequilibradas entre homens e mulheres, especialmente, no âmbito familiar e na esfera do trabalho”. (ROCHA *et al*, 2017, p. 84)

Empoderamento, em seu fim, consubstancia-se na busca pela autonomia em pelo menos três aspectos: autonomia física, de decisões e econômica. As mulheres buscam autonomia física para que possam exercer o controle absoluto de seus corpos assim como os homens, tanto no sentido de poderem decidir sobre saúde, reprodução, sexualidade, quanto para que possam manter a integridade física livre de violência. Buscam a autonomia para decisões, para que seja possível tomarem decisões individualmente e participar de decisões que atentem para a coletividade. Buscam autonomia econômica visando adquirir e controlar recursos econômicos, e mais, que possam gerir e decidir sobre a destinação dos recursos (SOARES, 2011, p. 281).

Portanto, a autonomia econômica se expressa como um dos meios do processo de empoderamento das mulheres, como uma forma de adquirir, gerir e decidir o que fazer com os recursos financeiros que obtém.

Contudo, a autonomia econômica das mulheres não pode ser pensada apenas sob a ótica de percepção de renda. Engloba outros aspectos que reconhecem às mulheres salário e trabalho dignos, bem como às garantias sociais relacionadas a serviços públicos e previdência social, por exemplo.

A autonomia econômica das mulheres não se restringe apenas à independência financeira e à geração de renda. Além de prover seu próprio sustento, há outros aspectos a serem observados: “(...) é preciso que as mulheres tenham liberdade e condições favoráveis para escolher sua profissão, planejar seu futuro, ter tempo para o lazer e para se qualificar (...)” (SPM, 2016, p. 6).

Trata-se, pois, de um pilar fundamental para a autonomia total das mulheres. Exige, para tanto, que percebam renda que possibilite transpor a pobreza, bem como para dispor de tempo livre para capacitação profissional, ingresso no mercado de trabalho, desenvolvimento pessoal e profissional (CEPAL, 2016, p. 23).

No espectro delimitado pelo empoderamento das mulheres e a busca pela autonomia das mulheres em seus três aspectos, consta menção no item 3 da Declaração de Pequim/95, sobre a determinação dos governos de agir nesse sentido, ou seja: “(...) promover os objetivos da igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares do mundo, no interesse de toda humanidade” (ONU, 1995, p. 151).

Sobre a autonomia econômica das mulheres, há menção no item 26 da Declaração citada:

26. Promover a independência econômica das mulheres, principalmente pelo trabalho, e eliminar a carga persistente e cada vez mais pesada que a pobreza faz recair sobre elas, enfrentando as causas estruturais da pobreza com reformas nas estruturas econômicas, de modo a assegurar a todas as mulheres, mesmo as das zonas rurais, a igualdade de acesso, como agentes vitais do desenvolvimento, aos recursos produtivos, às oportunidades e aos serviços públicos; (ONU, 1995, p. 152).

Como resultado de Pequim/95, formulou-se um programa chamado de “Plataforma de Beijing”, destinado a orientar os governos na formulação de políticas e implementação de programas destinados à promoção da igualdade de gênero (RIBAS, 2019, p. 3).

Base para elaboração para ações governamentais, doze áreas de preocupação prioritárias foram identificadas:

- **Peso persistente e crescente da pobreza sobre a mulher.**
- **Desigualdades e inadequações na educação e na formação profissional e acesso desigual às mesmas.**
- Desigualdades e inadequações em matéria de serviços de saúde e outros afins e acesso desigual aos mesmos.
- **Todas as formas de violência contra a mulher.**

- Consequências para as mulheres, principalmente as que vivem em áreas sob ocupação estrangeira, de conflitos armados ou outros tipos de conflitos.
 - **Desigualdade nas estruturas e políticas econômicas, em todas as atividades produtivas e no acesso aos recursos.**
 - Desigualdade entre mulheres e homens no exercício do poder e na tomada de decisões em todos os níveis.
 - Ausência de mecanismos suficientes, em todos os níveis, para promover o avanço das mulheres.
 - Desrespeito de todos os direitos humanos das mulheres e sua promoção e proteção insuficiente.
 - Imagens estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação e na mídia e desigualdade de seu acesso aos mesmos e participação neles.
 - Desigualdades de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente.
 - Persistência da discriminação contra a menina e violação de seus direitos.
- (ONU, 1995, p. 162, grifo nosso)

Ao sistematizar a Plataforma de Ação, definiu-se no capítulo IV os objetivos estratégicos e as ações. Para cada área crítica de preocupação, os problemas foram diagnosticados e objetivos estratégicos foram propostos.

Com áreas críticas definidas tanto sob um enfoque de ações necessárias à inclusão socioeconômica das mulheres (pobreza, acesso desigual/inadequado à formação profissional e educação e desigualdade nas estruturas e políticas econômicas) quanto em relação à violência contra a mulher, veremos se há cruzamento de objetivos estratégicos que cruzem os dois balizadores deste estudo.

Nas áreas críticas relacionadas à mulher e a pobreza, educação e treinamento da mulher e à violência contra a mulher, não houve objetivo estratégico específico e ações que previssem a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

Na área relacionada à mulher e economia, ainda que também não estejam previstos objetivos estratégicos específicos relacionados à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica, há uma vasta previsão de medidas que deveriam ser tomadas pelos governos e que se relacionam à autonomia econômica das mulheres:

- F.1 Promover a independência econômica das mulheres e seus direitos econômicos, inclusive os de acesso ao emprego, a condições de trabalho apropriadas e ao controle sobre os recursos econômicos.
(...)
- F.2 Facilitar o acesso igual das mulheres a recursos, emprego, mercados e comércio.
(...)
- F.3. Proporcionar às mulheres de baixa renda serviços comerciais e acesso aos mercados, à informação e à tecnologia.
(...)

F.4. Fortalecer a capacidade econômica da mulher e de suas redes comerciais.

(...)

F.5. Eliminar a segregação ocupacional e todas as formas de discriminação no emprego.

(...)

F.6 Promover a harmonização do trabalho e das responsabilidades familiares, para as mulheres e os homens. (ONU, 1995, p. 206-214).

Nesse sentido, a autonomia econômica se apresenta como meio para transpor as privações de liberdade relacionadas, principalmente, a situações de vulnerabilidade social.

Contudo, mas abordar a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica implica reconhecer um duplo grau de vulnerabilidade.

Se por um lado encontrar-se em situação e violência doméstica acarreta violações diversas de ordem pessoal, não possuir renda suficiente que possibilite a tomada de decisões determina muitas vezes a impossibilidade de romper com o ciclo de violência.

De todo modo, a autonomia econômica por si só não pode ser tomada como garantia de que uma mulher em situação de violência doméstica consiga interromper o ciclo de violência. Contudo, é possível afirmar a autonomia econômica se mostra como meio possibilitador para tanto quando considerado o percentual de mulheres que sequer cogitam a possibilidade de denúncia da violência sofrida junto aos órgãos de segurança pública¹⁹ por justamente serem dependentes economicamente de seus maridos/companheiros agressores.

Para as mulheres, sofrer violência acarreta efeitos diretos em sua autonomia econômica, refletindo no enfraquecimento da capacidade de gerar renda própria, na queda dos níveis de produtividade, o absenteísmo no trabalho, e na propriedade de bens, dentre outros (CEPAL, 2016, p. 65).

Pitanguy refere:

Neste sentido, os laços entre desenvolvimento socioeconômico e violência contra as mulheres se fazem em um sentido de mão dupla: por um lado a violência constitui uma barreira ao pleno desenvolvimento da mulher e, por outro, a maior participação no desenvolvimento socioeconômico diminui com a vulnerabilidade à violência". (PITANGUY, 2013, p. 123-124)

¹⁹

Conforme tratado no capítulo I.

Como um fator limitador ao pleno exercício do desenvolvimento das mulheres, seja tratado no âmbito da “divisão sexual do trabalho” ou em intersecção como a aqui tratada, relacionada às mulheres em situação de violência doméstica, não à toa a autonomia econômica das mulheres foi tratada em Pequim/95 com especial atenção.

A partir dos objetivos estratégicos definidos, parte-se para a atuação dos governos no sentido de operacionalizar as ações delimitadas, o que não é uma tarefa simples em virtude de depender de uma complexa sistemática que parte precipuamente dos grupos políticos dominantes.

Ao explicar os mecanismos institucionais utilizados por grupos minoritários para promoção de seus direitos, neste caso metas feministas, Ribas (2019, p. 3) refere que “(...) a organização administrativa do governo tende a refletir as prioridades dos grupos dominantes, criando um viés institucional na estrutura da administração pública em favor das questões importantes para estes grupos (...)”.

Há, portanto, a possibilidade de caminhos via poder executivo ou via poder legislativo, sendo aquele utilizado no Brasil e firmando-se como mecanismo institucional que deve ser o organismo central de coordenação de políticas no seio dos governos. “(...) Sua tarefa principal é dar apoio à incorporação de uma perspectiva da igualdade de gênero a todas as áreas políticas, nos diversos níveis do governo.” (RIBAS, 2019, p. 4).

No ano de 2003, com a chegada ao governo de um partido político – Partido dos Trabalhadores, notadamente com viés voltado para a área social, ocorreu a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), como se infere, com vistas a promover políticas públicas específicas para as mulheres.

Todavia, as políticas públicas para autonomia econômica das mulheres são dependentes de um modelo de Estado que privilegia a área social em detrimento de despesas públicas, na medida em que inegavelmente geram custos ao Estado.

Tendo como ponto de partida a SPM e as ações deflagradas que se relacionavam ao combate à desigualdade de gênero nas mais diversas áreas, nos próximos tópicos tratar-se-ão especificamente do conceito de política pública e as ações da SPM.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO: A MUDANÇA NA AGENDA DE GOVERNO

A temática relacionada a políticas públicas parte de teorias originadas em áreas de conhecimento diversas (sociologia, da ciência política ou da economia) e compreende uma necessária articulação com o direito. Para Bucci (2001, p. 5), “(...) definir como campo de estudo jurídico o das políticas públicas é um movimento que faz parte da onda, relativamente recente, de interdisciplinaridade no direito”.

Sobre a origem das políticas públicas enquanto área de conhecimento, Souza (2006, p. 21-22), explica:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p. 21-22).

A par da inexistência de um conceito definitivo e unânime sobre o tema²⁰, Souza (2006, p. 24) refere que a definição mais utilizada, de Laswell, menciona que “(...) decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

As questões levantadas sintetizam de maneira objetiva como se iniciam as ações e suas motivações, bem como as implicações na vida dos beneficiários. Entretanto, Teixeira (2002, p. 2) explica que esses questionamentos relacionam-se com o caráter do regime político local, além do grau de organização da sociedade civil, bem como da cultura política vivenciada.

A depender das orientações ideológicas de cada governo, as políticas públicas recebem maior ou menor grau de atenção. Nesse sentido, as políticas públicas refletem o “(...) estágio em que os governos democráticos traduzem seus

²⁰ Souza (2006, p. 24), cita alguns conceitos: “(...) Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

Ao utilizar recursos públicos, tanto em sua forma direta ou mesmo na forma de isenções, a participação ativa da sociedade civil na formulação de políticas públicas se mostra cada vez mais necessária, e há uma razão também estrutural nisso.

Para que se sejam consideradas públicas, as políticas governamentais precisam obedecer a uma sistemática de participação, destinação e de elaboração submetida ao debate público, caso contrário tratam-se simplesmente de políticas governamentais (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Portanto, sob pena de se tornarem medidas inócuas tomadas em gabinetes, a elaboração de políticas públicas deve necessariamente partir daqueles que serão os beneficiários finais.

No Brasil, as primeiras atividades desenvolvidas para subsidiar políticas públicas, passaram a ocorrer a partir de 1930 em virtude da implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista. Entre os anos de 1945 e 1964, a sociedade civil passou a se organizar de modo a influenciar as políticas públicas, o que mudou com o golpe de 64, já que o governo militar assegurou um regime restritivo de direitos políticos e civis. No processo de redemocratização dos anos 80, a Constituição Federal de 1988 exerceu papel fundamental ao determinar em nível constitucional a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas (FARAH, 2016, p. 965-972).

Para Souza (2006, p. 29), as políticas públicas obedecem um ciclo, cujos estágios relacionam-se a “(..) definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

O tipo de atuação governamental na implementação de políticas públicas é definido pela natureza, pela abrangência e pelos impactos que causam aos destinatários:

Quanto à natureza ou grau da intervenção:

- a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

- a) universais – para todos os cidadãos

- b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
 - c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
- Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:
- a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
 - b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
 - c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo. (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Tomando por orientação as relações sociais de gênero tratada no primeiro capítulo e como as desigualdades estruturais entre homens e mulheres se estabelecem, as políticas públicas voltadas à equidade de gênero apresentam um grau de intervenção estrutural.

Ao Estado compete um papel de construção de igualdade e portanto, deve combater eixos que constroem a desigualdade. Farah (2004, p. 127) explica que “(...) reduzir desigualdades implica reconhecer a diferença e a diversidade entre ambos, e que as necessidades específicas de cada um devem ser contempladas pela sociedade e pelo Estado”.

Soares (2004, p. 117) menciona que os eixos de desigualdade cotidianos são “(...) a falta de autonomia pessoal e econômica, a desigualdade na divisão sexual do trabalho, na família, a autonomia do corpo e a sexualidade, o racismo e os preconceitos e romper com o silêncio e a invisibilidade das vozes das mulheres”.

Dois dos balizadores deste estudo, autonomia econômica das mulheres e mulheres em situação de violência doméstica, estão compreendidos nos eixos de desigualdade e atualmente são objetos de políticas públicas deflagradas pelo Estado, tratando-se de políticas públicas de gênero.

No âmbito de atuação relacionada às mulheres, há diferença essencial entre políticas públicas destinadas às mulheres e as políticas públicas de gênero, principalmente em virtude dessa apresentar um grau de intervenção estrutural.

As políticas públicas de gênero têm por foco as relações sociais entre homens e mulheres, precisamente como os processos de socialização ocorrem, a natureza dos conflitos entre homens e mulheres bem como as negociações para que as relações se estabeleçam (BANDEIRA, 2005, p. 9).

Já as políticas públicas para mulheres são centralizadas em uma reprodução social do feminino, visam a responsabilidade feminina na sociedade e focalizam a manutenção e permanência da família, como demanda por creches, educação dos filhos e da saúde (BANDEIRA, 2005, p. 8-9).

Saem, portanto, de uma visão destinada a desestruturar desigualdades e destinam-se às mulheres enquanto em uma condição já definida dentro da sociedade.

A diferenciação entre os dois tipos de políticas públicas citados faz com que se tire o foco das políticas públicas do sujeito (mulheres), que determina uma continuidade da reprodução de papéis sociais e se parta ao ataque dos padrões de comportamento que determinaram as relações desiguais de gênero.

A construção de demandas de gênero no Brasil apresenta uma base voltada inicialmente para a constituição das mulheres como sujeitos políticos durante o processo de redemocratização na década de 70. Simultaneamente, os movimentos de mulheres levantaram questões específicas ligadas à condição de mulher, que afinal se tratavam de pautas de mulheres e de gênero: desigualdade salarial, direito a creches, violência contra a mulher, etc... Neste momento, o movimento feminista acaba por ratificar a necessidade de inclusão na agenda política de ações relacionadas às mulheres, o que mudou nos anos 80. Com o avanço da redemocratização, a questão de gênero passa a ser objeto de políticas públicas. (FARAH, 2004, p. 130)

Ainda que não se retire a importância de políticas públicas destinadas às mulheres, as políticas públicas de gênero se apresentam com uma amplitude capaz de alterar paradigmas estruturais que delimitam locais aos homens e às mulheres na sociedade.

No final dos anos 80 ocorreu alteração substancial da agenda de gênero, saindo de uma agenda mais abrangente para bifurcar-se. Enquanto um lado inclinava-se para temas relacionados, por exemplo, à saúde e violência contra a mulher, o outro dialogava com a agenda mais geral de Reforma do Estado”²¹,

²¹ Sobre a Reforma do Estado, Farah (2004, p. 130) explica “Na década de 90, a agenda de Reforma do Estado sofreu uma inflexão, sob impacto da crise do Estado e de sua capacidade de investimento. Diante da escassez de recursos, reduziu-se a capacidade de resposta Estado às demandas crescentes na área social. A agenda que emerge deste processo integra à agenda “democrática”, dos anos 80, novos ingredientes, voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal”.

restando evidenciado que havia concepções diferenciadas a respeito da própria incorporação de gênero por políticas públicas (FARAH, 2004, p. 131).

Esta alteração na agenda de gênero decorreu de uma agenda de Reforma do Estado e pautou-se em quatro novos eixos, sendo o terceiro eixo aquele que trouxe proposta de focalização em políticas sociais de gênero:

Finalmente, o terceiro eixo da agenda de reforma se destaca como aquele em que se constituíram mais claramente diferentes visões a respeito de políticas públicas com enfoque em gênero: a proposta de focalização das políticas públicas, incluindo as políticas sociais. A temática da focalização incide diretamente sobre a questão de gênero, uma vez que as mulheres, mais especificamente as mulheres pobres – das cidades e da zona rural – têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, justificando a promoção de políticas “focalizadas”. (...) (FARAH, 2004, p. 132)

Mas apenas a partir do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores no ano de 2003, com a criação da SPM, é que a implementação de políticas públicas de gênero avança de forma mais contundente (LARA, 2018, p. 31).

Há, nesse sentido, uma importante relação entre a SPM e as políticas públicas de gênero que inegavelmente ocorreu em um panorama político não visto antes no Brasil.

Será visto, então, como a SPM elaborou com base em deliberações tomadas em Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, cujos eixos de atuação passaram a contemplar políticas públicas direcionadas ao combate da desigualdade de gênero.

3.4 A SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM): ÓRGÃO REFERENCIAL E ARTICULADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO

Durante o Governo de José Sarney, no ano de 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) por meio da Lei 7353/85, primeiro esboço de um órgão vinculado ao poder executivo federal que pudesse ser referência nas temáticas relacionadas às mulheres.

Já no ano de 2002, final do Governo de Fernando Henrique Cardoso, sem grande atuação da CNMD, foi criada a Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), transformada no ano de 2003 na Secretaria Especial de Políticas para

Mulheres da Presidência da República (SPM), instituída por meio da Medida Provisória 103 no início do Governo Lula.

A partir de então, como integrante da estrutura administrativa vinculada à Presidência da República, passou-se a ter efetivamente um órgão referencial articulador para a agenda de atuação em que a temática de gênero fosse representada nas múltiplas esferas.

Para Bandeira (2014, p. 166), “(...) a SPM acabou por se constituir em um espaço de formulação, coordenação e implementação de políticas públicas voltadas à promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero”.

A criação da SPM e a incorporação da temática de gênero/mulheres nas políticas públicas representaram um espaço inaugural no Estado Brasileiro, centrado no reconhecimento de que a desigualdade de gênero altera a estrutura de sustentação do desenvolvimento socioeconômico e cultural. Ao mesmo tempo, concretiza-se a institucionalização do desafio contra a desigualdade a partir de um compromisso político e representa uma ruptura com a verticalidade tradicional assistencialista e clientelista. (BANDEIRA, 2014, p. 165).

Mais do que a estruturação administrativa, a simbologia decorrente da existência de fato de uma secretaria que passou a tratar exclusivamente de ações relacionadas à desigualdade de gênero, conferiu à SPM um poder sem precedente para a representação das mulheres no Brasil.

Desde 2003, a SPM sofreu alterações em sua denominação bem como na vinculação administrativa. Em 2009, passou a se chamar Secretaria de Políticas para as Mulheres, continuando sua vinculação à Presidência da República. No ano de 2015, foi incorporada ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Já em 2016, voltou ao *status* de secretaria e, vinculada ao Ministério da Justiça e da Cidadania, passou a se chamar Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Em 2017 passou a ser chamada de Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, com vinculação ao Ministério dos Direitos Humanos (IPEA, 2018, p. 436) e por fim em 2019 foi vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, mantendo o mesmo nome de 2017.

Quando de sua criação, o olhar da SPM para as mulheres foi construído sob a constatação de que as mulheres não compunham um grupo homogêneo, mas sim dotado de desigualdades que inclusive poderiam ser interseccionáveis (classe social, raça, cor, sexualidade, etc...) (BANDEIRA, 2014, p. 168).

Assim, não se poderia continuar com ações estatais cujo modelo reconhecia uma generalidade que não era aceita, de modo que a atuação estatal não poderia ocorrer em apenas uma área, mas desenvolver-se vinculando com outras áreas de ação.

Este novo topo de conceito, chamado de transversalidade, foi então incorporada pela SPM para a formulação de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero e alinhou-se ao conceito de transversalidade proposto na Plataforma de Ação de Beijing /95, tratado anteriormente (*gender mainstreaming*).

Com uma nova forma de abordagem que determinou uma maior amplitude de melhoria às mulheres em todas as dimensões que sirvam ao seu desenvolvimento (econômico, político, social e cultural), a transversalidade de gênero nas políticas públicas permitiu uma divisão de responsabilidades:

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, consequentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres. (BANDEIRA, 2005, p. 5)

A atuação da SPM no ano de 2003 foi estabelecida a partir de três linhas principais de ação que se interligavam: políticas do trabalho e da autonomia econômica da mulher; enfrentamento à violência contra as mulheres e programas e ações nas áreas de saúde, educação, cultura, participação política, igualdade de gênero e diversidade.

A interligação entre as linhas principais de ação permitiu que várias faces da desigualdade de gênero fossem trabalhadas concomitantemente, ocorrendo um cruzamento de ações.

Para que as ações fossem definidas, três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres foram editados, cuja transversalidade tanto do ponto de vista vertical quanto horizontal, considerando aquela entre os três níveis federativos e esta entre os Ministérios, são os orientadores à formulação de ações que visam combater a desigualdade de gênero.

Cada um dos planos foi precedido por conferências. Assim, no ano de 2004 definiu-se o PNPM para o período 2005-2007, no ano de 2007 para o período 2008-2011 e no ano de 2011, para o período de 2013-2015.

Os planos foram elaborados com eixos de atuação, princípios, diretrizes e ações relacionadas à autonomia econômica das mulheres e ao combate da violência contra as mulheres, dentre outros eixos decididos nas conferências.

Veremos, então, se os três planos articularam seus princípios, diretrizes e ações como base para a formulação de políticas públicas destinadas à autonomia econômica das mulheres, seja de forma geral ou especificamente para as mulheres em situação de violência doméstica.

3.5 OS TRÊS PLANOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (PNPM): AS AÇÕES RELACIONADAS À AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Objetiva-se neste tópico verificar se os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres foram estruturados de modo a prever ações específicas direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

Para tanto serão analisados no sentido de verificar o cruzamento de princípios, diretrizes, objetivos gerais, objetivos específicos, metas, prioridades e planos de ação que envolvam os marcadores “autonomia econômica das mulheres” e “violência de gênero” e/ou “violência contra as mulheres”.

Os três PNPM desenvolvidos até hoje foram precedidos da realização de Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM), eventos que forneceram subsídios para a formulação das diretrizes dos planos.

As conferências tratam-se de um espaço de discussão de políticas governamentais que fazem parte de um processo decisório mais amplo que define a formação da agenda. “(...) Os resultados dessas arenas participativas, e, portanto, a efetividade delas, estão condicionados a aspectos político-institucionais decorrentes do processo de políticas públicas (...)” (PETINELLI, 2015, p. 644).

Com uma maior difusão a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se passou a ter conscientização da necessidade de participação social na construção de políticas públicas, as conferências ganharam força nas

áreas de assistência social e saúde, mas receberam ainda maior dimensão estratégica a partir do primeiro governo Lula no ano de 2003 (LARA, 2018, p.96). Criada a SPM em 2003, passou-se a articular-se a realização da 1ª CNPM.

Assim, com uma crescente participação política e social, as discussões e resultados obtidos nas conferências serviram de base à elaboração dos três PNPM.

Por fim, cabe o registro de que no mês de maio de 2016 aconteceu a 4ª CNPM, em meio à instabilidade política no governo federal que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff, que coincidentemente ocorreu no mesmo dia de encerramento da conferência.

Mesmo sendo todo o material produzido na 4ª CNPM entregue ao novo Governo de Michel Temer (2016-2018), não houve divulgação acerca de encaminhamentos das deliberações discutidas (LARA, 2018, p. 113).

3.5.1 I Plano Nacional de Políticas para as mulheres (2005-2007)

Entre os meses de março e julho de 2004, 2.000 conferências municipais e 27 encontros estaduais ocorreram previamente à I CNPM nacional, no mês de julho daquele ano. Tendo como base o documento intitulado “Propostas de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres – PNM”, elaborado pela SPM e pelo CNDM, o texto-base era composto por 41 recomendações, dividida em parte introdutória e cinco eixos temáticos (PETINELLI, 2015, p. 650).

Esse conjunto de sugestões foi discutido por cerca de 120 mil atores políticos e sociais, dos quais 1.787 foram eleitos como representantes para participar da conferência nacional. Nessa e nas demais etapas, esses atores participaram de plenárias, painéis temáticos e GTs, tal como observado na 1ª CE. Dos debates nesses espaços, foram aprovadas 137 recomendações quanto a natureza, princípios e diretrizes da política nacional, de políticas sociais e dos direitos humanos das mulheres. Essas propostas foram sistematizadas em um único documento para servir como subsídio para o I PNPM. (PETINELLI, 2015, p. 651)

Os principais resultados da 1ª CNPM fixaram-se na necessidade de discussão sobre o enfrentamento da pobreza com vistas à geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra, bem como a necessidade de revisão da legislação como objetivo da SPM (LARA, 2018, p. 105).

Em consonância com as disposições de Pequim/95, o enfrentamento à pobreza foi percebido também no Brasil como um problema decorrente das relações desiguais de gênero.

Pautada em pressupostos, princípios e diretrizes, o I PNPM trouxe como pressuposto a compreensão de que “(...) a definição dos papéis sociais de homens e mulheres é uma construção histórica, política, cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas (...)” (SPM, 2004, p. 31). Por consequência, teve como objetivo a rescisão dessa compreensão que acaba por relegar às mulheres uma visão discriminatória na sociedade.

Assim, o I PNPM editado no ano de 2004 estruturou-se sobre quatro áreas estratégicas de atuação: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e, enfrentamento à violência contra as mulheres (PNPM, 2004, p. 13).

As quatro áreas de atuação delimitadas amparavam temáticas em que havia urgência de ações tanto relacionadas a políticas públicas quanto à mudança de legislação.

Com interstício temporal de três anos, portanto com ações previstas para os anos de 2005 até 2007, o I PNPM estabeleceu como princípios: igualdade e respeito à diversidade, princípio da equidade, da autonomia das mulheres, da laicidade do Estado, da universalidade das políticas, da justiça social, da transparência dos atos públicos e da participação e controle social (PNPM, 2004).

Ao tratar sobre a autonomia das mulheres, indica a necessidade de que as mulheres tenham o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, apontando para um espaço de subordinação que ingressa nos campos pessoal, econômico, político e social.

Para que os princípios possam ser materializados em ações que efetivamente impliquem na diminuição das desigualdades de gênero, o I PNPM estabeleceu diretrizes específicas ao Estado, nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

Especificamente em relação à autonomia econômica das mulheres, trouxe as seguintes diretrizes:

Garantir o desenvolvimento democrático e sustentável levando em consideração as diversidades regionais, com justiça social, e assegurando que as políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado brasileiro sejam direcionadas à superação das desigualdades econômicas e culturais. Isto implica a realização de ações de caráter distributivo e desconcentrador de renda e riquezas.

(...)

Promover o equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais.

(...)

Reconhecer a responsabilidade do Estado na implementação de políticas que incidam na divisão social e sexual do trabalho; a importância social do trabalho tradicionalmente delegado às mulheres para as relações humanas e produção do viver; a importância dos equipamentos sociais e serviços correlatos, em especial de atendimento e cuidado com crianças e idosos.

(...)

Garantir a alocação e execução de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para implementação das políticas públicas para as mulheres. (...) (SPM, 2004, p. 33-34).

A preocupação com autonomia e igualdade no mundo do trabalho não era à toa, na medida em que as implicações decorrentes da “divisão sexual do trabalho” já eram explícitas por ocasião do I PNPM em 2004.

No núcleo urbano, as mulheres representavam na época 42% da mão-de-obra no trabalho formal e 57% no trabalho informal. Possuíam maior escolaridade, mas as diferenças salariais permaneciam, além do que as ocupações consideradas menos importantes e com menor remuneração concentrava-se mais nas mulheres. As taxas de desemprego indicavam 58% a mais para mulheres em relação aos homens. Dos trabalhadores domésticos, 93,5% eram mulheres e 55% não eram remunerados (SPM, 2004, p. 37).

De tal modo, estabeleceu como um dos objetivos promover a autonomia econômica e financeira das mulheres e como metas, dentre outras, manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional, conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2005 a 2006 e atender 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável, entre 2004 e 2007 (SPM, 2004, p. 44).

Como prioridades, determinou:

1. 1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho.

1. 2. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio. (...). (SPM, 2004, p. 44)

Por fim, como plano de ação, definiu por meio de blocos que determinaram as ações conforme as prioridades estabelecidas, bem como responsáveis e prazos, mas nenhuma delas que trata especificamente sobre ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

O I PNPM trouxe também diretrizes relacionadas à violência de gênero, com previsão para “(...) reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública” (PNPM, 2004, p. 34).

Em uma das metas estabelecidas para essa diretriz, determinou:

D. Instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher, e programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça, Conselhos e Movimentos sociais. (SPM, 2004, p. 77)

A previsão de programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia para as mulheres em situação de violência teve como plano de ação “(...) atender mulheres em situação de violência de forma prioritária nas ações / programas de promoção de trabalho e renda e de habitação e moradia” (SPM, 2004, p. 78), indicando como responsáveis por tais ações a SPM, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério das Cidades (MCID), com prazo até o ano de 2007.

Também a preocupação com violência de gênero não era à toa. Dados obtidos na primeira pesquisa realizada no início do ano 2000 indicaram que 43% de mulheres afirmaram terem sido vítimas de violência sexista e que em 70% dos casos a violência foi praticada por parceiros ou ex-parceiros conjugais (GUIMARÃES; PEDROZA, 2015, p. 257).

Parte de um necessário suporte ao próximo PNPM, avaliações foram feitas quanto ao I PNPM durante a II CNPM no ano de 2007, apontando avanços e insuficiências. Nas diretrizes relacionadas à autonomia econômica das mulheres,

avaliou-se como avanço o aumento de crédito às mulheres rurais e como insuficiência, a ausência de compartilhamento, entre mulheres e homens, das tarefas do trabalho doméstico e de cuidados, aspecto da “divisão sexual do trabalho” (SPM, 2008, p. 21).

Da análise das ações específicas direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica, verificou-se que na área estratégica definida como “autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania” não se previu ações específicas às mulheres em situação de violência doméstica.

Já na área estratégica relacionada ao enfrentamento à violência contra as mulheres, consta a previsão de inserção das mulheres nessa condição em e programas sociais de trabalho e renda.

3.5.2 II Plano Nacional de Políticas para as mulheres (2008-2011)

Já no ano de 2007, passou-se a articular a realização da II CNPM, realizada no mês de agosto, cujas recomendações serviram de base à elaboração do II PNPM, no qual se estipularam ações para os três anos seguintes (2008-2011).

Em termos de participação de delegadas, houve um aumento significativo na II CNPM, passando para cerca de 2800 contra 1800 da 1ª edição e representou um momento de reflexão quanto ao I PNPM. Sendo o primeiro ano de vigência da Lei Maria da Penha, marco no combate da violência contra as mulheres no Brasil, naturalmente as discussões sobre tal temática circundaram a recente legislação (LARA, 2018, p. 101).

Deste modo, os principais resultados das discussões da II CNPM versaram no sentido de destaque para a criação da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (LARA, 2018, p. 105).

A elaboração do II PNPM contou com 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação. Os princípios, pressupostos e diretrizes do PNPM anterior foram validados, ocorrendo a introdução de novos eixos estratégicos, além de um maior detalhando dos já existentes, para dar ênfase ao segmento de mulheres em situação de vulnerabilidade (SPM, 2008, p. 17).

Uma das áreas estratégicas de atuação, tratada no capítulo 1 do II PNPM, foi delimitada como autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social.

Nos objetivos gerais, mais uma vez trazendo como balizador a autonomia econômica das mulheres, determinou “(...) promover a autonomia econômica e financeira das mulheres, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência; (...)” (SPM, 2008, p. 39).

Em relação aos objetivos específicos, trouxe a previsão de “(...) V. Promover a organização produtiva de mulheres que vivem em contexto de vulnerabilidade social, notadamente nas periferias urbanas.” (SPM, 2008, p. 39).

Nas metas, estabeleceu “(...) G – Conceder crédito especial (Pronaf Mulher) a 58 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2008 a 2011; e H – Ampliar a participação das mulheres no Pronaf para 35% (...)” (SPM, 2008, p. 39).

Quanto às prioridades, definiu:

- 1.1. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho;
- 1.2. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio;
- (...)
- 1.4. Promover a proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e para a melhoria das condições de vida de suas famílias;
- (...). (SPM, 2008, p.40).

De igual forma ao I PNPM, como planos de ação o II PNPM definiu por meio de blocos as ações conforme as prioridades estabelecidas, bem como responsáveis e prazos, mas nenhuma delas que trata especificamente sobre ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica (SPM, 2008, p. 41-52).

O capítulo 4 trata do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, com uma maior amplitude em relação ao eixo trabalhado no I PNPM, intitulado “enfrentamento à violência contra as mulheres”.

Nos objetivos gerais, consta a redução dos índices de violência contra as mulheres por meio de da implementação de dois pactos, um relacionado ao enfrentamento da violência contra as mulheres e outro relacionado ao tráfico de mulheres, jovens e meninas, e “(...) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com plena efetivação da Lei Maria da Penha (...)” (SPM, 2008, p. 103).

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres será analisado em tópico próprio, vez que se trata do primeiro documento que prevê

ações visando a concretização de do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

Ao traçar os objetivos específicos, o II PNPM menciona a necessidade de inserção social e econômica: “(...) IV. Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões étnico-raciais, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional; (...)” (SPM, 2008, p. 103).

Nas metas e prioridades, não há menção específica à autonomia econômica, embora no plano de ação que trata da prioridade 4.2, garantir a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais, duas ações relacionadas foram previstas:

4.2.4. Incluir as mulheres em situação de violência atendidas pelos serviços especializados da Rede de Atendimento nos programas sociais de transferência de renda, como Bolsa Família, Pró-Jovem, entre outros.

(...)

4.2.7. Incentivar o atendimento prioritário das mulheres em situação de violência nos programas de qualificação social e profissional. (SPM, 2008, p. 103)

Da análise das ações específicas direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica, verificou-se que na área estratégica definida como “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social”, não se previu ações específicas às mulheres em situação de violência doméstica.

Já na área estratégica relacionada ao enfrentamento à violência contra as mulheres, consta a previsão de inserção das mulheres nessa condição em e programas de transferência de renda, bem como o incentivo à prioridade de atendimento nos programas de qualificação social e profissional.

Portanto, o II PNPM estruturou-se de forma muito semelhante ao I PNPM. Ainda que as áreas estratégicas definidas apontassem para questões que ainda hoje se apresentam como preocupantes às mulheres, ainda não previu ações específicas voltadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

De todo modo, área estratégica relacionada à violência contra as mulheres consta a previsão de ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres.

3.5.3 III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015)

A III CNPM ocorreu no ano de 2011 e apresentou uma simbologia ainda maior em virtude do Brasil ter pela primeira vez uma mulher na presidência da República, Governo de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016).

Contando com a presença de 2125 delegadas, foi reafirmado na III CNPM o compromisso com a promoção de autonomia e igualdade das mulheres, e teve como principais resultados o destaque mundial da Lei Maria da Penha e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, com característica de fiscalização permanente e aperfeiçoamento (LARA, 2018, p. 104-105).

Trouxe como princípios orientadores a autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida; a busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos; o respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação; o caráter laico do Estado; a universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado; a participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas; e a transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas (SPM, 2013, p.9-10).

Este plano foi organizado em dez capítulos que se referem às áreas estratégicas de atuação, e cada capítulo traçou objetivos gerais e específicos, além de metas, linhas de ação e ações.

O capítulo 1 trata inteiramente da igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica das mulheres, com o seguinte objeto geral:

Promover a igualdade no mundo do trabalho e a autonomia econômica das mulheres urbanas, do campo e da floresta, considerando as desigualdades entre mulheres e homens, as desigualdades de classe, raça e etnia, desenvolvendo ações específicas que contribuam para a eliminação da desigual divisão sexual do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza e na valorização da participação das mulheres no desenvolvimento do país. (SPM, 2013, p. 14)

Nos objetivos específicos e metas, linhas de ação e ações, não há convergência específica entre autonomia econômica e mulheres em situação de violência doméstica.

Contudo, na linha de ação 1.2, denominada “promoção da autonomia econômica das mulheres por meio da assistência técnica e extensão rural, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, ao associativismo, ao

cooperativismo e à comercialização, com fomento a práticas de economia solidária”, constam uma série de ações passíveis de serem utilizadas por mulheres em situação de violência doméstica:

- 1.2.1. Apoiar projetos empreendedores e de organização produtiva de mulheres nos meios urbano e rural e favorecer mecanismos para comercialização de sua produção.
- 1.2.2. Apoiar projetos de organização produtiva das mulheres rurais, garantindo o acesso ao crédito, à assistência e assessoria técnica e socioambiental, bem como o apoio à comercialização, à agroecologia e à agricultura familiar.
- 1.2.3. Incentivar o acesso de mulheres às incubadoras e empreendimentos econômicos solidários e fortalecer a rede de mulheres na economia solidária.
- 1.2.4. Apoiar projetos de empreendimentos econômicos solidários de grupos de mulheres, favorecendo mecanismos para comercialização de sua produção.
- 1.2.5. Fortalecer o acesso qualificado das mulheres às linhas de microcrédito produtivo e assistência financeira. (...) (SPM, 2013, p. 17)

O capítulo 4, que trata do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, indica como objetivo geral “reduzir os índices de todas as formas de violência contra as mulheres”. Em um de seus objetivos específicos, traz a previsão de “(...) garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e autonomia” (SPM, 2013, p. 43).

Nas metas e linhas de ação, não há convergência específica que relacione mulheres em situação de violência doméstica e autonomia econômica, mas no plano de ação referente à linha de ação 4.5, intitulada “promoção da autonomia das mulheres em situação de violência e a ampliação de seus direitos”, constam as seguintes previsões:

- 4.5.1. Incentivar o atendimento prioritário das mulheres em situação de violência nos programas de qualificação social e profissional.(...)
- 4.5.3. Articular a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais das três esferas do governo com destaque para a inserção no mundo do trabalho, geração de renda, economia solidária, capacitação profissional e acesso a equipamentos sociais.
- 4.5.4. Incidir na política de enfrentamento à pobreza e à miséria para a inclusão das mulheres em situação de violência. (...) (SPM, 2013, p. 49).

Assim, verificou-se que os três PNPM elaborados são semelhantes quanto à convergência das áreas estratégicas relacionadas à autonomia econômica das mulheres e combate à violência de gênero.

Se na primeira área estratégica mencionada não há convergência específica, na área estratégica que trata da violência há previsão nos três PNPM de ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

Mas não são apenas os três PNPM que tratam da temática que baliza este estudo. Durante a vigência dos planos, foram firmados dois Pactos Nacionais pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007 e 2012), além da criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2011).

Além disso, nos últimos dois anos (2017 e 2019) dois decretos e um pacto foram editados pelo Governo Federal indicando em seus objetivos a autonomia econômica das mulheres.

Será visto como os governos excedem-se nos documentos e legislação, relegando as ações efetivas a um plano quase que de esquecimento.

3.6 A INTERSECÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E A AUTONOMIA ECONÔMICA NOS PACTOS E DECRETOS DOS ÚLTIMOS QUATRO GOVERNOS FEDERAIS

Em virtude da crescente ampliação de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres a partir de 2003 com a criação da SPM, documentos e leis foram sendo criados.

Todos os sucessivos documentos-base e as legislações específicas serão apontadas e analisadas com a finalidade de verificar se foram estruturados no sentido de prever ações relacionadas à autonomia econômica das mulheres em sua intersecção com violência doméstica.

3.6.1 A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

Tendo como base as deliberações assentadas na I CNPM e no II PNPM que trouxe em um de seus eixos o enfrentamento da violência contra as mulheres, o conceito central da política abordou a integração de serviços relacionados às áreas de saúde, educação, segurança, assistência social, cultura e justiça, como meio de propiciar às mulheres a possibilidade de rompimento do ciclo de violência.

Este documento-base vem com a finalidade de situar conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, bem como de assistência e garantia de direitos às mulheres que estão nessa situação, tudo em conformidade às normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional (SPM, 2011a, p. 9).

Trazendo uma linha de ação baseada no enfrentamento como medida principal, mas que concebe não apenas a ideia de combate, mas também de prevenção, assistência e garantia de direitos das mulheres, a complexidade da temática relacionada à violência contra as mulheres recebeu a implementação de políticas amplas e articuladas (SPM, 2011a, p. 11).

Fixou-se também o conceito de rede de atendimento, proposto com o intento de superar a desarticulação e fragmentação dos serviços, dessa vez coordenando os serviços em diferentes áreas governamentais:

O conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência (SPM, 2011a, p. 29).

Assim, os eixos da política formulada fixaram-se na prevenção, consubstanciados em ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas; assistência visando o fortalecimento da rede de atendimento e capacitação de agentes públicos; enfrentamento e combate direcionados a ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha e acesso e garantia de direitos, visando o cumprimento da legislação nacional e internacional, além de iniciativas para o empoderamento das mulheres (SPM, 2011a, p. 26).

Nesse sentido, dentre oito pontos fundamentais listados na política, dois podem ser interpretados no sentido de prever a autonomia econômica das mulheres: o primeiro relacionado à autonomia das mulheres em sentido amplo, ou seja “o poder de decisão sobre suas vidas e corpos deve ser assegurado às mulheres, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e seu país” (SPM, 2011a, p.31). Já o segundo ponto traz a previsão da universalidade das políticas, de modo que “as políticas públicas devem garantir, em sua implementação, o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres” (SPM, 2011a, p.31).

Ainda que nas diretrizes não se tenha menção à autonomia econômica das mulheres, um dos objetivos específicos prevê garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando, dentre outras questões, a inserção social, econômica e regional.

As sete prioridades estabelecidas inicialmente receberam acréscimo de mais duas no ano de 2007 em virtude das recomendações da II CNPM e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de 2007, não mencionando prioridade específica relacionada à autonomia econômica das mulheres.

Consta na temática relacionada à “garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos”, ações relacionadas à garantia da autonomia das mulheres.

Embora se trate de previsão um tanto quanto genérica, a ampla noção de autonomia das mulheres em todos os aspectos da vida perpassa também por fatores econômicos.

Dentro da sistemática de análise estabelecida para este estudo, as políticas públicas de trabalho e renda possibilitadoras de autonomia econômica das mulheres serão analisadas no terceiro capítulo, observado o cruzamento com as previsões de ações nos documentos editados que tratam de temáticas relacionadas à desigualdade de gênero.

Como documento-base no enfrentamento à violência contra as mulheres, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi consolidada no ano de 2007 pelo Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Passar-se-á a analisar o pacto mencionado seguindo a proposta de verificar a articulação de conceitos, princípios, diretrizes e ações que tragam a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

3.6.2 Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - 2008/2011 e 2012/2015

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estabelecido no ano de 2007 sob a coordenação da SPM com previsão de aplicabilidade entre os anos de 2008/2011, tendo recebido no ano de 2011 uma

releitura, estabelecendo novas ações a serem realizadas entre os anos de 2012/2015.

Como função, o Pacto articulou entre os três níveis de governo ações integradas com a finalidade de consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Ao apresentar dimensões superiores que não apenas de resposta aos efeitos decorrentes da violência contra as mulheres, mas também voltadas à prevenção, assistência, proteção e garantia de direitos às mulheres em situação de violência (SPM, 2010, p. 19), o Pacto foi formulado sob premissas de transversalidade, intersetorialidade e capilaridade.

A transversalidade garante que as políticas públicas de gênero movimentem-se pelas políticas públicas setoriais. Já a intersetorialidade determinada que as ações se articulem em duas dimensões: uma entre o governo em cada esfera (ministérios, secretarias, coordenadorias) e outra entre políticas nacionais e locais em suas diferentes áreas (saúde, justiça, educação, etc...). Por último, a capilaridade prevê que a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres chegue até os níveis locais de governo (SPM, 2010, p. 19-20).

Em sua estruturação, o Pacto determina como objetivo geral “enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral do fenômeno” (SPM, 2010, p. 20), e como objetivos específicos:

- Reduzir os índices de violência contra as mulheres;
- Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz;
- Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.” (SPM, 2010, p. 20-21).

Estruturado em quatro eixos, o de número 1, que trata do fortalecimento da rede de atendimento e implementação da Lei Maria da Penha, previu especificamente ações voltadas à “(...) incorporação das mulheres em situação de violência doméstica no mercado de trabalho” (SPM, 2010, p. 22-23).

Na releitura do Pacto ocorrida em 2011, os eixos foram ampliados para o número de cinco, desta vez trazendo em um deles, o de número 5, a previsão de

“garantia da autonomia das mulheres em situação de violência doméstica e ampliação de seus direitos” (SPM, 2011b, p. 12).

Também os objetivos foram redimensionados. O de número 5 tratou de “Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e garantir sua autonomia econômica e financeira e o acesso a seus direitos” (SPM, 2011b, p.13).

No eixo 5, as ações relacionadas a garantir a autonomia das mulheres em situação de violência, trouxeram a seguinte previsão:

- a) Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência, dando especial ênfase para aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, buscando reduzir a pobreza e a pobreza extrema.
- b) Promover a igualdade de gênero considerando a dimensão étnico-racial nas relações de trabalho.
- c) Garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais das três esferas do governo com destaque para a inserção no mundo do trabalho, geração de renda, economia solidária e capacitação profissional. (SPM, 2011b, p. 38-39).

A partir de então, a autonomia econômica das mulheres em situação de violência passou a outro patamar de atenção, com previsões específicas nos documentos e não mais previsões que necessitavam de cruzamento com outros eixos, objetivos ou ações.

Dos documentos até aqui analisados, todos eles confeccionados durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), vislumbra-se uma sistemática estabelecida a partir da criação da SPM em 2003 na temática relacionada à desigualdade de gênero.

Essa sistemática permitiu que a desigualdade de gênero fosse atacada em diversas vertentes, com a previsão de ações transversalizadas, portanto com um olhar que ampara a necessidade de se tratar a desigualdade de gênero como um todo e não de forma segmentada.

O debate estabelecido nas conferências que precederam os três PNPM mostrou-se instrumento imprescindível nas discussões e decisões sobre o que deve ser objeto de ações governamentais. Nesse sentido, o combate da violência contra as mulheres recebeu especial atenção com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

3.6.3 Decreto N. 8086/2013 – Institui o Programa Mulher: Viver Sem Violência

O Programa Mulher: Viver sem Violência foi criado para integrar Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as ações de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Em uma de suas diretrizes, previu o “(...) IV - fomento à autonomia das mulheres e à garantia da igualdade de direitos entre mulheres e homens; (...)”, reafirmando os eixos estruturantes do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2013).

A proposta do programa consistiu na integração e ampliação de serviços públicos voltados especificamente às mulheres em situação de violência doméstica. Para tanto, estruturou-se “(...) a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira” (BRASIL, 2013).

Dentre as ações previstas, uma delas considerou as várias vulnerabilidades que atingem as mulheres em situação de violência doméstica ao concentrar o atendimento em apenas um local, com a implementação de locais chamados “Casa da Mulher Brasileira”, que será objeto de análise própria no capítulo seguinte.

Todavia, o programa sofreu críticas em virtude de ter sido elaborado em um espaço de tempo curto e apenas pela SPM, sem a participação da sociedade e outras instâncias governamentais. “Nesse sentido, já de imediato o programa sofreu críticas por ser construído e imposto de cima para baixo, em um claro movimento contrário àquele que vinha sendo adotado pela SPM” (IPEA, 2015. p. 531).

Entretanto, com o processo político que culminou com o *impeachment* de Dilma Rousseff no ano de 2016, a sistemática que existia parece ter sido abandonada. Novos documentos relacionados à temática violência doméstica e autonomia econômica foram elaborados pelos dois últimos governos desde o ano de 2017, mas sem o necessário debate que deve ocorrer.

Assim, serão vistos os novos decretos e documentos editados e como eles se estruturam em relação ao combate da violência contra as mulheres e à autonomia econômica.

3.6.4 Decreto N. 9223/2017 – Institui a Rede Brasil Mulher

Traçado como finalidade “(...) estimular ações que promovam a igualdade entre mulheres e homens, de modo a proporcionar a dignidade e a autonomia da mulher e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país” (BRASIL, 2017), em dezembro de 2017 foi criada a “Rede Brasil Mulher” por meio do Decreto n. 9223/2017.

Instituída no âmbito da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres no Governo de Michel Temer (2016-2018), a Rede Brasil Mulher prevê entre seus cinco eixos de atuação a autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho e o enfrentamento e combate à violência contra a mulher.

Indica também em dois de seus cinco objetivos a contribuição para a autonomia econômica e para a igualdade de tratamento e oportunidade das mulheres no mundo do trabalho, bem como a eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres de todas as idades nas esferas pública e privada, incluído o tráfico de pessoas e a exploração sexual.

Ainda que sem previsão específica de programas que visem a autonomia econômica de mulheres em situação em violência doméstica, a previsão em um de seus objetivos acerca da autonomia econômica poderia servir como base de programa de trabalho e renda, trabalhado transversalmente em programas para eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres, outro objetivo.

Entretanto, lançado como um programa federal de combate à desigualdade de gênero com previsão de atuação em diversos eixos, em pesquisa efetuada junto ao *site* da SPM, não se localizou qualquer menção à Rede Brasil Mulher nos indicativos de ações e programas relacionados à secretaria vinculada (SPM, 2019b).

Presume-se, deste modo, que o decreto se apresenta como uma tentativa de validar uma falsa preocupação do governo que o editou com temáticas que merecem mais atenção que meramente a simbologia legislativa.

3.6.5 Decreto N. 9586/2018 – Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (SINAPOM) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNAVID)

Malgrado a instituição da Rede Brasil Mulher no mês de dezembro de 2017, menos de um ano depois, em novembro de 2018, o Governo de Michel Temer editou um novo decreto, desta vez criando o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (SINAPOM) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNAVID).

O SINAPOM, vinculado à SPM e cujas ações deveriam ser implementadas pela Rede Brasil Mulher (BRASIL, 2018), determina como objetivo:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres - Sinapom, vinculado à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos, com o objetivo de ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País. (BRASIL, 2018)

Como a própria nomenclatura anuncia, trata-se de um sistema que estabelece as competências entre o então Ministério dos Direitos Humanos – atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos -, Estados, Municípios e Distrito Federal, previstas nos artigos 3º e 4º.

Prevê também a implantação de Conselhos dos Direitos das Mulheres, tratando-se de condição para que Estados, os Municípios e o Distrito Federal possam integrar o SINAPOM (art. 4º).

Como legislação-base de uma sistematização necessária para delimitação e implantação de ações direcionadas à diminuição das desigualdades nas relações sociais de gênero entre homens e mulheres, o decreto determina que a Rede Brasil Mulher instituída pelo Decreto n. 9223/2017 deverá implementar as ações em articulação com o SINAPOM (BRASIL, 2018).

No mesmo decreto, foi instituído o PNAVID, cuja definição assim se assenta:

(...) é o conjunto de princípios, diretrizes e objetivos que norteará a estratégia de combate à violência doméstica a ser implementada pelos três níveis de governo, de forma integrada e coordenada, com vistas à

preservação da vida e à incolumidade física das pessoas, à manutenção da ordem pública, ao enfrentamento à violência doméstica e à sua prevenção e ao apoio às mulheres vitimadas.(BRASIL, 2018).

Prevendo ações nos três níveis de governo, indica em um de seus dezenove objetivos “(...) possibilitar formas de independência financeira às mulheres, especialmente às mulheres vítimas de violência doméstica; (...)” (BRASIL, 2018).

Com previsão específica à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica, repete o que a releitura do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de 2011 estabeleceu.

De todo modo, com a mudança de Governo determinada pelas eleições de 2018, tanto o SINAPOM quanto o PNAVID parecem ter sido completamente ignorados, na medida em que até mesmo um novo Pacto para Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres foi celebrado.

3.6.6 Pacto para a implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência Contra as Mulheres – 2019

Mantendo uma tradição governamental que versa no sentido de não se dar continuidade ou mesmo implantar programas propostos por governos anteriores, no dia 7 de agosto de 2019, na cidade Brasília, por ocasião de evento relacionado aos treze anos da Lei Maria da Penha, ocorreu a assinatura do Pacto para Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres.

Na ocasião, representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Conselho Nacional de Justiça e de diversos órgãos vinculados tanto aos poderes executivo e legislativo federal, além do Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União, firmaram o documento, que define como objetivos:

“(...) 1) aperfeiçoamento do marco normativo de proteção às mulheres vítimas de violência; 2) proposição de políticas de geração de renda para mulheres em situação de vulnerabilidade; 3) proposição de medidas preventivas e recompositivas da paz familiar; 4) desenvolvimento de programas educativos de ressocialização do agressor; 5) desenvolvimento de programas educativos de prevenção à violência contra a mulher; 6) atendimento, pelo poder público, das mulheres vítimas de violência; 7)

promoção de políticas de combate ao tráfico de mulheres e de atendimento a mulheres vítimas de violência no exterior.” (BRASIL, 2019c, p. 2)

Sobre a operacionalização das ações necessárias, o documento limita-se apontar genericamente que “(...) ações que sejam desdobramento do presente instrumento ocorrerá mediante a celebração de instrumentos específicos entre os pactuantes, sempre em conformidade com a legislação vigente” (BRASIL, 2019c, p.2).

De igual forma, sobre recursos financeiros necessários às ações, foi definido que “(...) as despesas necessárias à consecução do objeto deste instrumento serão assumidas pelos pactuantes, dentro dos limites e possibilidades de suas respectivas atribuições e sempre em conformidade com a disponibilidade orçamentária” (BRASIL, 2019c, p.2).

Ainda que o Pacto de 2019 se apresente como uma proposta de intenções, a avaliação das possibilidades de que algum dos objetivos seja cumprido fica prejudicada pelas previsões genéricas sobre quando, como e por quem serão operacionalizados.

Não há absolutamente nenhuma inovação nos objetivos definidos, vez que repetem ao anteriormente definido pelo Decreto que instituiu a Rede Brasil Mulher e o PNAVID.

A toda evidência, os decretos e o pacto celebrados a partir de 2017 se apresentam como documentos que pretendem apenas demonstrar interesse de atuação estatal em uma temática que necessita primordialmente que programas de combate à violência contra as mulheres e de autonomia econômica sejam, antes de qualquer medida, discutidos.

Assim, considerando a gama de documentos e normatizações que delimitam a temática relacionada à autonomia econômica das mulheres, seja de forma geral ou especificamente relacionada às mulheres em situação de violência doméstica, parte-se para a identificação das políticas públicas de trabalho e renda que possuem como marcadores os dois balizadores aqui citados.

Após, passar-se-á à análise crítica dos programas com o objetivo de avaliar se são passíveis de se apresentarem como mecanismos que auxiliem as mulheres em situação de violência doméstica na busca por autonomia econômica.

Para tanto, é preciso considerar que a dependência econômica das mulheres em relação a seus parceiros agressores se apresenta como fator que

dificulta ou impossibilita o rompimento de um relacionamento afetivo/conjugal violento.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: ANÁLISE CRÍTICA

Inserido no amplo contexto social brasileiro há uma parcela de mulheres que se acham em um duplo grau de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo em que são vítimas de violência doméstica, também não possuem autonomia econômica que possibilite, por esse motivo, romper o relacionamento abusivo.

Assim, dentro da diversidade de mulheres que compõem a sociedade, aquelas que se encontram em situação de violência doméstica e, objetivamente, aquelas que se encontram nessa situação e dependem economicamente de seus agressores, trata-se do recorte estabelecido para esta pesquisa.

As delimitações assentadas nos dois capítulos anteriores tiveram como finalidade também firmar a compreensão de como as ações relacionadas à autonomia econômica das mulheres desenharam-se no plano internacional definitivamente em Pequim/95 e foi delimitada pela SPM no Brasil a partir do ano de 2003.

Nesse sentido, viu-se como os três PNPM contemplaram a autonomia econômica das mulheres em eixos específicos, considerando questões como divisão sexual do trabalho e feminização da pobreza, que são fatores de vulnerabilidade social.

Evidenciou-se, assim, dentro do recorte estabelecido, a necessidade das mulheres em situação de violência doméstica de possuírem trabalho e renda para que possam, pelo menos no aspecto financeiro, deterem autonomia e não se verem condicionadas à manutenção de um relacionamento abusivo por este motivo.

No âmbito das relações sociais de gênero, a SPM criada no ano de 2003 configurou-se como um alento às mulheres no Brasil, com ações destinadas à diminuição da desigualdade de gênero.

O Estado, vetor de transformação social, tem o dever de estruturar políticas públicas para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Para tanto, três PNPM foram elaborados contemplando diversos eixos de atenção, e sobretudo naqueles que trataram sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania, foram previstos implantação de programas e apoio a projetos para trabalho e renda das mulheres.

Já nos eixos que trataram sobre violência contra as mulheres, muito embora conste em todos os PNPM previsão genérica que relaciona mulheres em situação de violência doméstica com a necessidade de inserção de programas de trabalho e renda, apenas no último PNMP (2013-2015) é que sobreveio a previsão de programas específicos.

Assim, definiu-se como objeto de análise neste capítulo, considerando os três PNPM, os programas previstos no item “plano de ação” dos dois eixos delimitados: autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania²² e enfrentamento à violência contra as mulheres²³.

Visa-se, neste capítulo, verificar se os programas previstos mostram-se como meio possíveis de desenvolvimento das mulheres em situação de violência doméstica, no aporte relacionado à autonomia econômica.

A análise dos programas será feita com base em dados oficiais disponibilizados e pretende considerar documentos normativos, gênero beneficiado, abrangência (federal, estadual ou municipal) e questões orçamentárias.

Importa esclarecer que as ações previstas nos três PNPM contemplam não apenas a implantação de programas, mas também uma série de propostas direcionadas ao apoio de projetos, empreendimentos e subprogramas já existentes.

Não obstante, dois programas não previstos nos três PNPM também serão objeto de análise, Casa da Mulher Brasileira e Programa “Tem Saída”. Os programas mencionados possuem como objetivo, seja conjunto ou específico, a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica.

4.1 PROGRAMAS DE TRABALHO E RENDA PREVISTOS EM AÇÕES DETERMINADAS NOS TRÊS PNPM (2004-2015)

²² Este eixo recebeu nomenclaturas distintas nos três PNPM, mas mantém a principal linha de estudo relacionada às mulheres, autonomia e trabalho.

²³ Igualmente, este eixo também recebeu nomenclaturas distintas nos três PNPM, mas mantém a principal linha de estudo relacionada às mulheres e enfrentamento à violência.

Os programas de trabalho e renda que serão avaliados nos planos de ação dos três PNPM, portanto entre os anos de 2004 e 2015, estão quase que em sua totalidade prevista nos eixos de ação que tratam sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania.

Tal situação se dá em virtude de que apenas no último PNPM contemplou-se no eixo que tratou sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres ações direcionadas especificamente à autonomia econômica das mulheres em situação de violência.

Assim, no I PNPM consta como plano de ação do eixo que trata sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres, a previsão genética de “(...) atender mulheres em situação de violência de forma prioritária nas ações/programas de promoção de trabalho e renda e de habitação e moradia” (SPM, 2004, p. 78), sem programas específicos.

Já no II PNMP, no eixo que trata sobre o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, consta a previsão de “(...) incentivar o atendimento prioritário das mulheres em situação de violência nos programas de qualificação social e profissional” (SPM, 2008, p. 107). De igual forma, não há previsão de programas específicos.

Também o III PNPM trouxe ação direcionada a “(...) Incentivar o atendimento prioritário das mulheres em situação de violência nos programas de qualificação social e profissional”, no eixo que trata da do enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres (SPM, 2013, p. 49).

Verificou-se, portanto, que a previsão de ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica não recebeu, senão no III PNPM, a previsão de ações específicas que considerassem o duplo grau de vulnerabilidade mencionado.

Passa-se, então, à análise dos programas na forma delimitada.

4.1.1 Economia solidária

O I PNPM trouxe como prioridade relacionada ao eixo “autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania”, no item 1.2, “promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio” (SPM, 2004, p. 45).

Dentre as ações, com prazo estabelecido até o ano de 2007, previu-se:

- 1.2.1 Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de trabalho e renda, inseridos na lógica da economia solidária, com foco nas famílias chefiadas por mulheres.
- 1.2.2 Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de emprego, trabalho e renda, como incubadoras, cooperativas e associações.
- 1.2.3 Priorizar o apoio a empreendimentos de economia solidária apresentados por associações de mulheres.
- 1.2.4 Apoiar técnica e financeiramente projetos de cooperativismo protagonizados pelas mulheres rurais.
- 1.2.7 Capacitar Agentes Multiplicadores para estruturação da economia solidária (assistência técnica, formação de redes para consumo, comercialização, auto-gestão e crédito, dentre outras ações) em organizações ou associações produtivas de mulheres. (...) (SPM, 2004, p.45-47).

Por sua vez, o II PNPM indicou como prioridade relacionada ao eixo “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social”, no item 1.2, “promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio”, ação com prazo estabelecido até o ano de 2011 (SPM, 2008, p. 43):

- 1.2.9. Ampliar o acesso das mulheres empreendedoras no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do MTE.
(...)
- 1.2.19. Incentivar o acesso de mulheres às incubadoras e empreendimentos econômicos solidários e fortalecer a rede de mulheres na economia solidária. (SPM, 2008, p. 44-45).

Já o III PNPM trouxe como prioridade relacionada ao eixo “autonomia e igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica”, na linha de ação 1.2, a “promoção da autonomia econômica das mulheres por meio da assistência técnica e extensão rural, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, ao associativismo, ao cooperativismo e à comercialização, com fomento a práticas de economia solidária”, ação que prevê:

- 1.2.3. Incentivar o acesso de mulheres às incubadoras e empreendimentos econômicos solidários e fortalecer a rede de mulheres na economia solidária.
- 1.2.4. Apoiar projetos de empreendimentos econômicos solidários de grupos de mulheres, favorecendo mecanismos para comercialização de sua produção.
- 1.2.5. Fortalecer o acesso qualificado das mulheres às linhas de microcrédito produtivo e assistência financeira. (SPM, 2013, p. 17)

No mesmo plano, porém no eixo “enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres”, na linha de ação 4.5, “Promoção da autonomia das mulheres em situação de violência e a ampliação de seus direitos”, ação que prevê:

4.5.3. Articular a inserção das mulheres em situação de violência nos Programas Sociais das três esferas do governo com destaque para a inserção no mundo do trabalho, geração de renda, economia solidária, capacitação profissional e acesso a equipamentos sociais. (SPM, 2013, p. 49)

Como projeto apoiado, a economia solidária trata-se da única proposta de política pública para autonomia econômica das mulheres presente nos três PNPM. Mais que isso, foi apresentado no III PNPM como meio possível para promoção da autonomia das mulheres em situação de violência.

Tal como já consignado anteriormente, a delimitação de autonomia econômica da mulher transpassa a questão de renda e trabalho, mas é inegável que se parta destes dois elementos. Para Andrade (2007, p. 8), o trabalho se constitui como “(...) um dos principais campos de reconhecimento social, socialização das riquezas produzidas e lócus privilegiado para o alcance da autonomia e equidade entre mulheres e homens”.

Originada de uma proposta do inglês Robert Owen no ano de 1817 na Inglaterra em período pós-guerra, a economia solidária insere-se em um contexto de não apenas distribuição de valores, mas principalmente na proposta de que as pessoas consigam reinserir-se no contexto socioeconômico e prover a própria subsistência (SINGER, 2002).

Há, na economia solidária, uma perspectiva emancipatória. Para Cattani (2003, p.10), a economia solidária “(...) emerge, como uma opção social, econômica e político ideológica, em resposta a competição individual e a primazia do capital sobre o trabalho”.

As modalidades de economia solidária compreendem o cooperativismo de consumo, o cooperativismo de crédito, as cooperativas de compra e venda, as cooperativas de produção e os clubes de trocas, todas modalidades que fogem à lógica capitalista. Para Singer (2002, p. 9), “(...) a chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais”.

Em 26 de junho de 2003 foi criada no Brasil a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculado ao Ministério do Trabalho. Entretanto, com a extinção do Ministério do Trabalho determinada pelo atual governo, a Lei n. 13844/2019 definiu nova organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, de modo que a SENAES passou a ser vinculado ao Ministério da Cidadania.

No campo de articulação administrativa da economia solidária, planos plurianuais e ações de fomento foram elaboradas e realizadas desde a criação da secretaria, mas apenas no ano de 2015 é que o 1º plano nacional de economia solidária foi editado.

Desde a criação da SENAES, dois mapeamentos nacionais de economia solidária foram realizados: o primeiro em 2005 e o segundo entre os anos de 2009 e 2013.

Consta no primeiro mapeamento que as mulheres perfaziam 36% dos empreendimentos solidários, além do que aqueles compostos exclusivamente por mulheres eram superiores aos dos compostos exclusivamente por homens. Nesse primeiro mapeamento, pontos necessários a uma melhor compreensão do papel das mulheres na economia solidária não foram questionados, como rendimentos e em quais áreas as mulheres estão mais concentradas (ANDRADE, 2007, p. 85-86).

Do apurado, Andrade consignou que a inserção das mulheres na economia solidária ocorre de forma semelhante ao mercado formal e informal de trabalho, portanto uma inserção marginal:

(...) De tais dados pode-se inferir que auferem menores rendimentos e possuem menos chances de acessarem direitos sociais se comparados aos demais trabalhadores inseridos em empreendimentos econômicos solidários, ou seja, acabam vivenciando problemas similares aos que enfrentam no mercado tradicional. (ANDRADE, 2007, p. 86)

O segundo mapeamento realizado entre os anos de 2009 e 2013 apontou a participação de mais de 1,4 milhão de trabalhadores nos empreendimentos solidários.

Tem-se, que 56,4% dos empreendimentos solidários são compostos por homens e 43,6% são compostos por mulheres, bem como há diferença significativa nos tipos de empreendidos que proporcionalmente participam os homens e as mulheres. Não obstante, homens apresentam maior proporção de participação nas

cooperativas (63,8%) e as mulheres apresentam 63,2% de proporção de participação em empreendimentos denominados grupos informais (IPEA, 2016, p. 24).

Enquanto que o primeiro mapeamento deixou de avaliar pontos como rendimentos, o segundo mapeamento logrou verificar dados que compõem a dimensão socioestrutural dos empreendimentos solidários, dentre eles as dimensões socioeconômicas dos participantes²⁴.

Muito embora apenas 38,2% dos entrevistados tenha respondido sobre a relevância da renda obtida nos empreendimentos para os participantes, é possível se ter uma ideia de como os empreendimentos solidários inserem-se no contexto de inclusão socioeconômica. Assim, 45,8% afirmou que a renda obtida é a fonte principal para os sócios que lá trabalham e 43% que a renda serve como complementação de outras atividades (IPEA, 2016, p. 26).

Não obstante, a base de dados do Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo, cuja base de dados é alimentada pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) foi atualizada pela última vez no mês de março de 2016²⁵, o que dificulta qualquer análise após o ano de 2015.

Muito embora a economia solidária se apresente nos três PNPM como alternativa à inclusão socioeconômica não apenas das mulheres, mas daquelas que se encontram em situação de violência, não possível afirmar que a economia solidária cumpra o papel delimitado.

A ausência de mapeamentos constantes que sistematizem informações que possam servir de subsídio às mais diversas análises, dentre elas aquela que aqui se objetivou, impede, em um efeito macro, que se avalie o efeito sobre trabalho e renda para as mulheres.

²⁴ A análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos solidários compreende: "(...) dimensão sócio-organizativa: buscou-se obter as informações mais gerais sobre a forma de organização, a quantidade de participantes e o tipo de atividades desenvolvidas; dimensão socioeconômica: foram analisadas questões como as formas de captação de recursos, os investimentos realizados, o nível de renda possibilitado e as formas de comercialização e inserção no mercado; e dimensão sociopolítica: abordou-se o aspecto da (auto)gestão e da articulação sociopolítica do EES, verificando-se como se dá o processo de tomada de decisões e de que forma o EES se envolve com a comunidade em que se localiza e com outros EES". (IPEA, 2016, p. 18).

²⁵ Conforme consulta ao endereço eletrônico disponível em: <<https://ecosol.dieese.org.br/bases-de-dados.php>> Acesso em: 3 out. 2019.

Via de consequência, e também em virtude das recentes alterações na vinculação ministerial e estruturação administrativa da SENAES, pode-se afirmar que se tratam fatores dificultadores para que a economia solidária firme-se como uma possibilidade factível e segura à inclusão socioeconômica das mulheres.

4.1.2 Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher (PNTEM)

O II PNPM indicou como prioridade relacionada ao eixo autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social, no item 1.2, promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio. Ação com prazo estabelecido até o ano de 2011, determinou, dentre outras, a implementação do Programa Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres - PNTEM (SPM, 2008, p. 43-46).

O PNTEM trata-se de um programa específico para mulheres e foi constituído com base em ações direcionadas a mobilizar, sensibilizar, capacitar e ofertar assistência técnica, cujo público-alvo foi constituído para mulheres com capacidade empreendedora e “(...) aquelas pobres e extremamente pobres, em situação de risco social e vulnerabilidade e que estejam inscritas nos programas de inclusão social, bem como sua rede familiar” (SPM, 2008, p. 34-35).

Implantado em nível nacional no ano de 2008 com base em um programa existente no Estado do Rio Janeiro, replicado em unidades de federação selecionadas, geralmente pelo período de dois anos: Santa Catarina, Distrito Federal, Pernambuco e Pará.

A execução do programa se deu pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) e pelas instituições parceiras, SEBRAE e BPW²⁶, além do apoio/parceria dos governos estaduais e das prefeituras por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre poder público e instituições parceiras (CARVALHO, 2017, p. 11).

Avaliação do programa coordenada pelo IBAM, que aferiu entre os anos de 2007 e 2012 alguns aspectos do programa, trouxe importantes informações para o ajuste e aperfeiçoamento do programa.

²⁶ SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e BPW Brasil - Business Professional Women - Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais.

Considerando municípios selecionados nos Estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pernambuco e Pará, além do Distrito Federal, com a finalidade de compreender eventuais mudanças proporcionadas pelo programa²⁷, foram obtidos resultados tanto de ordem econômica quanto pessoal.

Os resultados apontaram a melhora de aspectos econômicos da vida das mulheres, como ingresso em redes de negócio ou de produção, aumento de renda em virtude de aperfeiçoamento do negócio e união de atores que atuam em diversas áreas setoriais em torno da discussão empreendedorismo das mulheres (TIMM, 2012, p. 7).

Todavia, o resultado que mais parece relevante, considerando os aspectos delimitados nesta pesquisa, aponta para a percepção de que as mulheres que participaram do programa evidenciaram aumento de autoestima. Tal resultado decorreu “(...) principalmente a partir das discussões sobre direitos e violência contra a mulher onde se pôde perceber e descobrir o empreendedorismo como via de ampliação de sua autonomia.” (TIMM, 2012, p.7).

Quanto ao perfil das mulheres participantes, apontou-se:

Em geral, é possível afirmar que: predominam as mulheres negras e pardas (com exceção de Santa Catarina), com dois filhos, casadas ou vivendo em união consensual, com idade superior a 30 anos – majoritariamente aquelas compreendidas no grupo etário de 31 a 50 anos –, com ensino médio fundamental incompleto ou ensino médio completo, sem remuneração ou com rendimento de até um salário mínimo. (COSTA, 2012, p. 38)

Verificou-se, portanto, que o programa não se restringiu a atuação sobre aspectos de trabalho e renda, mas atingiu ponto crucial que serve de base psicológica na busca da autonomia pelas mulheres em todos os seus aspectos, a autoestima.

Sob os aspectos delimitados para análise dos programas (documentos normativos, gênero beneficiado, abrangência federal, estadual ou municipal e questões orçamentárias), as questões orçamentárias não foram localizadas.

²⁷ Foram estruturadas as seguintes perguntas: O Programa contribuiu para o fortalecimento pessoal das mulheres? O Programa estimulou e/ou fortaleceu as redes de mulheres? O Programa promoveu o aumento da renda das participantes? O Programa influenciou as políticas públicas na área de gênero, empreendedorismo e trabalho? (TIMM, 2012, p. 7)

Com base na avaliação do período 2007-2012 mencionada, considera-se que o programa apresentou até o ano de 2012 resultados que modificaram a vida das mulheres beneficiadas, vez que trabalho e renda foram fomentados.

Como dito, também a percepção pessoal de autoestima não pode ser desprezada, tratando-se de um importante resultado que embora não se trate do principal objetivo do programa, foi dele decorrente, e serve como ponto de partida a um processo mais abrangente de empoderamento.

4.1.3 Programa de Promoção do Artesanato de Tradição Cultural (PROMOART)

O II PNPM indicou como prioridade relacionada ao eixo autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social, no item 1.2, promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio, ação com prazo estabelecido até o ano de 2011 (SPM, 2008, p. 43):

1.2.4. Implementar o Projeto de Apoio à Geração de Trabalho e Renda para as Comunidades Artesanais (Promoart), utilizando-se da perspectiva cultural e garantindo o recorte de gênero e étnico-racial. (SPM, 2008, p. 43)

Implantando no ano de 2009 e desenvolvido pelo Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular/IPHAN em parceria com o Programa Mais Cultura, o PROMOART determinou como objetivo “(...) qualificar e ampliar a presença do artesanato de tradição cultural nos mercados interno e externo, promovendo sua dinamização econômica” (PROMOART, 2019).

Tratando-se de um programa com duplo objetivo, de fomento cultural e econômico, desde sua implantação o programa chegou a setenta e cinco municípios brasileiros, em sua grande maioria no Norte e Nordeste, beneficiando quatro mil artesãs e artesãos de cento e cinquenta e oito comunidades periféricas das grandes cidades ou de cidades do interior (PROMOART, 2019).

Desenvolvido com recursos do Programa Mais Cultura, recebeu apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No plano nacional, visou a integração entre políticas públicas diversas e

interrelacionadas, nas áreas de desenvolvimento social, educação e saúde, dentre outras (LIMA, 2014, p. 52).

No que tange à análise objeto do estudo, com os parâmetros delimitados (documentos normativos, gênero beneficiado, abrangência federal, estadual ou municipal e questões orçamentárias), afora a abrangência, não se logrou localizar qualquer mapeamento que possa embasar análise de impacto econômico nas beneficiadas pelo programa.

Aparentemente, mostrou-se mais como um programa de fomento cultural do que como meio de trabalho e renda às mulheres participantes.

4.1.4 Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres

O II PNPM indicou como prioridade relacionada ao eixo autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social, no item 1.2, promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio. Ação com prazo estabelecido até o ano de 2011, assentou a implementação do “Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres.” (SPM, 2008, p. 43-46).

Desenvolvido em parceria com o Ministério do Turismo, apresentou como objetivo de fortalecimento das políticas públicas de incentivo ao turismo local por meio da “(...) formulação de estratégias para o setor produtivo artesanal, que garantam a autonomia e o papel protagonista de mulheres artesãs, na perspectiva da igualdade de gênero e da identidade cultural regional.” (SPM, 2008, p. 35).

Portanto, o programa trouxe uma perspectiva tanto de fomento ao turismo e à cultura, quanto para a autonomia econômica das mulheres:

No intuito de contribuir para o reconhecimento, a valorização e o desenvolvimento da produção artesanal feminina e, sobretudo, para tornar visível o trabalho e a cultura local das próprias artesãs, o Programa tem o propósito de emitir, ao final das ações previstas, um selo (label) com a identificação de cada autora e informações sobre o tipo de artesanato, as técnicas utilizadas, o trabalho realizado e as ações do programa (UEMA; MOARES, 2010, p. 3)

Iniciado no ano de 2008 e pretendendo propiciar a qualificação de mulheres para produção artesanal em locais voltados para o turismo, no primeiro

ano apenas o Estado do Tocantins recebeu aporte de recursos, mas no ano de 2009 o programa foi ampliado para os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Mato Grosso do Sul (IPEA, 2008, p. 278).

O processo de implantação do programa nos Estados beneficiados obedeceu a uma sistemática iniciada em nível federal com a parceria interministerial estabelecida entre a Subsecretaria de Articulação Institucional da SEPM/PR e o Ministério do Turismo (MTUR). Todavia, o processo de articulação entre os dois órgãos foi interrompido no ano de 2008 em virtude de mudança de gestão no MTUR, o que levou a SEPM/PR a tratar diretamente com os estados por meio de secretarias (UEMA; MORAES, 2010, p. 5-6).

De igual forma ao programa anterior avaliado, no que tange à análise objeto do estudo, com os parâmetros delimitados (documentos normativos, gênero beneficiado, abrangência federal, estadual ou municipal e questões orçamentárias), afora a abrangência, não se logrou localizar qualquer mapeamento que possa embasar análise de impacto econômico nas beneficiadas pelo programa.

4.1.5 Programa Mulheres Mil (PROMIL) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)

O III PNPM trouxe como prioridade relacionada ao eixo autonomia e igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica, na linha de ação 1.1, a promoção da inserção e da permanência das mulheres em relações formais de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, etnia, classe social, idade, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, com igualdade de rendimentos e fomento à ascensão e à permanência em cargos de direção.

Uma das ações prevê “ampliar a oferta de cursos de profissionalização articulados com o aumento da escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social (Mulheres Mil)”. (SPM, 2013, p. 16). Para Silva (2017, p. 63):

Muito embora o programa apresente como objetivo principal a ampliação da escolaridade das mulheres, tal estratégia é capaz de desencadear uma série de outros efeitos “intencionais”, por exemplo, sobre comportamentos relativos à saúde, qualidade de vida e que não se reduzem apenas às mulheres que passaram pelo processo formativo, mas inclui, também, suas famílias.

Ainda na forma de projeto, o PROMIL foi desenvolvido nacionalmente a partir do ano de 2005 inicialmente nas regiões norte e nordeste do país com o objetivo de promover a formação profissional e tecnológica das mulheres, bem como a elevação do grau de escolaridade, o projeto foi executado em sistema de cooperação entre os governos brasileiro e canadense (BRASIL, 2011a).

Levantamento do programa relativo aos anos de 2008 e 2011, citado por Silva (2017, p. 63)²⁸, indicou que foram beneficiadas 1191 mulheres, com índice de evasão 15,87%, das quais 56,25% das educandas foram certificadas e 18,76% foram inseridas no mercado de trabalho.

No ano de 2011 converteu-se em programa, instituído por meio do Ministério da Educação (Portaria MEC n. 1015/2011), sendo expandido para todo o território brasileiro, cuja viabilidade se deu em virtude da ampliação da rede dos Institutos Federais que assumiram um papel de vetores de processo de inclusão e desenvolvimento locais (SILVA, 2016, p. 58).

Com o fim da parceria entre Brasil e Canadá, o PROMIL foi vinculado a ações do Programa “Brasil Sem Miséria”²⁹ (BSM), o que trouxe uma nova proposta de que fosse possibilitado às mulheres atividades formativas de educação profissional, de forma a não mais dependerem exclusivamente da transferência de renda (SILVA, 2016, p. 59).

Já em 2013, o PROMIL passou a integrar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), resultado de parceria firmada entre o MEC e o então existente Ministério do Desenvolvimento (MDS), também dentro do BSM e cuja execução continuou a cargos dos institutos federais.

²⁸ Silva (2017) refere que os dados foram extraídos do sítio governamental do programa Mulheres Mil (<http://portal.mec.gov.br/programa-mulheres-mil/apresentacao>), que não está mais disponibilizado.

²⁹ Conforme as informações disponíveis no site do programa (<<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/inclusao-social/brasil-sem-miseria>>) “O Plano Brasil Sem Miséria” (BSM) foi lançado em junho de 2011, voltado às famílias que viviam com uma renda familiar inferior a R\$ 70 mensais por pessoa. Em quatro anos, as ações do BSM retiraram 22 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza. Em 2014, a linha que caracteriza a extrema pobreza passou de R\$ 70 mensais *per capita* para R\$ 77, e o benefício médio mensal repassado às famílias chegou a R\$ 170,00, reajuste aproximado de 88% para o período. O plano é baseado em três pilares: garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso aos serviços públicos, visando melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades”. Acesso em 13 out. 2019.

Após esta vinculação ao PRONATEC o PROMIL permanece voltado para o mesmo público alvo: mulheres inseridas em um território em situação de vulnerabilidade social e econômica; a partir desse momento foi instituída a idade a partir dos 16 anos, isso para propiciar uma identificação entre essas alunas, sendo mais um fator que visa garantir a permanência destas nos cursos. Após esta vinculação ao PRONATEC as alunas recebem uma bolsa no valor de onze reais por dia de aula assistida. (OLIVEIRA; VIEIRA; FELDENS, 2016, p. 255)

O PRONATEC, também presente no III PNPM no mesmo eixo e prioridade do PROMIL foi previsto como ação destinada a “fortalecer a participação das mulheres nos programas e iniciativas de capacitação profissional, voltados especialmente para o ensino técnico-profissionalizante (Pronatec e outros)” (SPM, 2013, p. 16).

Criado no ano de 2011 por meio da Lei n. 12.513/2001 e executado pela União, trouxe como finalidade “(...) ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2011).

Consta na cartilha “Pronatec, Brasil Sem Miséria, Mulheres Mil – 2014”, que o programa está estruturado nos eixos de educação, cidadania e desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2014).

Embora não tenha sido criado especificamente para as mulheres, o PRONATEC prevê em seu art. 2º, inciso 4º, o atendimento prioritário também às mulheres, delimitando aquelas “(...) responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação” (BRASIL, 2011).

A partir do momento em que os programas PROMIL e PRONATEC foram vinculados, passou-se a ter uma delimitação deste último destinada às mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Consta que entre os anos de 2011 e 2013, após a expansão do programa, 38,4 mil matrículas foram realizadas, enquanto que após a vinculação ao PRONATEC no ano de 2013, 100.718 vagas foram ofertadas entre os anos de 2014 e 2016 (BRASIL, 2017).

Por ocasião de encontro de gestores do programa realizado no mês de fevereiro de 2017 em Brasília, havia a perspectiva de que um censo educacional do

PROMIL fosse realizado, vez que até então não havia estatística oficial padronizada sobre a execução (BRASIL, 2017), até então não realizado.

Entretanto, experiências relatadas nos Estados e no Distrito Federal dão a dimensão da união dos dois programas.

Conforme informado pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (Sedestmidh) do Distrito Federal, no mês de janeiro de 2018, 250 alunas receberam diplomas de conclusão de curso pelo programa, compreendido a atuação conjunta do PROMIL E PRONATEC. Consta também na informação que são atendidas mulheres em situação de vulnerabilidade, muitas delas vítimas de violência doméstica³⁰.

Já na cidade de Recife (PE), no ano de 2017 cerca de 60 mulheres concluíram três tipos de cursos profissionalizantes, também por meio da junção dos dois programas³¹.

Da mesma forma que os programas anteriores, afora os documentos normativos e dados gerais citados, não se logrou localizar qualquer mapeamento que possa embasar análise de impacto econômico nas beneficiadas pelo programa.

4.2 CASA DA MULHER BRASILEIRA (CMB)

Diferentemente dos programas anteriormente avaliados cujo foco principal destina-se a trabalho e renda das mulheres, o programa Casa da Mulher Brasileira (CMB) se apresenta como um programa destinado especificamente às mulheres que ampara todos os tipos de violência de gênero, obedecendo ao previsto na Política Nacional de Enfrentamento à violência contra as Mulheres.

A CMB trata-se de ação prevista no Decreto n. 8086/2013, que instituiu o Programa Mulher: Viver sem Violência. Traz em sua definição no referido decreto, a ideia de um espaço público para concentração dos principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência (BRASIL, 2013).

³⁰ Conforme informação disponível em <<http://www.mulher.df.gov.br/pronatec-mulheres-mil-2/>>. Acesso em 16 out. 2019.

³¹ Conforme informação disponível em <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/09/06/2017/concluintes-de-cursos-do-pronatec-mulheres-mil-recebem-certificados-na-ufrpe>>. Acesso em 16 out. 2019.

Há uma previsão de integração de serviços especializados no mesmo local considerando os diversos tipos de violência. Assim, as mulheres recebem apoio psicossocial, atendimentos da delegacia especializada, juizado especializado, do Ministério Público, Defensoria Pública e com ações de promoção de autonomia econômica, na forma delimitada pelo decreto de criação:

Art. 3º (...)

§ 1º Mediante articulação com órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com entidades do terceiro setor, as Casas da Mulher Brasileira e os Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas poderão contar com:

I - serviços de atendimento psicossocial;

II - alojamento de passagem;

III - orientação e direcionamento para programas de auxílio e promoção da autonomia econômica, de geração de trabalho, emprego e renda;

IV - integração com os serviços da rede de saúde e socioassistencial; e

V - a presença de órgãos públicos voltados para as mulheres, como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Promotorias Públicas Especializadas da Mulher e as Defensorias Públicas Especializadas da Mulher. (BRASIL, 2013)

Contudo, a proposta de centralização de serviços da CMB significou uma alteração na estratégia da SPM. Se antes, tendo como base no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, não se teria conseguido avançar na formalização de uma rede de atendimento que contemplasse todos os serviços necessários às mulheres em situação de violência, com a centralização os recursos financeiros e de tempo da equipe da SPM foram direcionados às capitais dos Estados (IPEA, 2015, p. 532):

Com efeito, tudo indica que a política se viu diante de um dilema: ampliar o atendimento a mulheres residentes em cidades desprovidas de serviços especializados ou aperfeiçoar o atendimento em cidades que já contam com serviços. A primeira opção mostrou-se de difícil implementação, o que não é exclusividade da política de atendimento às mulheres, tendo em vista a organização federativa e as dificuldades para superar as divisas entre municípios. (IPEA, 2015, p. 532)

Mas justamente na centralização do atendimento que reside o diferencial do programa CMB. Ao se depararem com uma estrutura de atendimento que ampare todas as nuances da violência sofrida, principalmente alojamento de passagem que pode resolver situações de extrema urgência onde a vítima precisa afastar-se do agressor, as mulheres encontram um amparo que nenhum outro programa relacionado à mesma temática possui.

Configurou-se, então, um atendimento unificado e humanizado e evitou-se que as mulheres “(...) tivessem que peregrinar por diversos serviços e por um longo período de tempo – em condições de fragilidade por conta da violência sofrida – para poderem receber um atendimento realmente integral” (IPEA, 2015, p. 531).

Também o duplo grau de vulnerabilidade daquelas que dependem financeiramente de seus agressores encontra a possibilidade de meio de transposição.

No serviço de promoção à autonomia econômica das mulheres em situação de violência está previsto nas Diretrizes Gerais e Protocolos de Atendimento da CMB, a “inserção no mercado de trabalho; de outras formas de acesso à renda; de melhoria de suas condições e qualificação profissional; de educação financeira e para autonomia” (BRASIL, 2015, p. 33).

A viabilização das ações relacionadas à autonomia econômica parte de um diagnóstico sobre condições sociais, econômicas e de rendimento das mulheres atendidas, com posterior encaminhamento para cursos de formação e qualificação profissional, dentre eles o PRONATEC e PROMIL.

Todavia, “(...) a relação entre o Pronatec e a CMB não é formalizada por meio de termo de cooperação, pois não existe documento que comprove a relação entre eles e isso acaba por gerar a falta de definição sobre as ações (...)” (MARQUES; SILVA, 2017, p. 40).

Tem-se que ano de 2015 foram implantadas as duas primeiras CMB em Campo Grande/MS e Brasília/DF. Já nos anos de 2016, 2017 e 2018, mais cinco casas foram inauguradas em Curitiba/PR, São Luís/MA, Boa Vista/RR, Fortaleza/CE e São Paulo/SP. Entretanto, tem-se que apenas quatro delas estão funcionamento total parcialmente, as CMB de Campo Grande, São Luís, Fortaleza e Curitiba.

Quanto à análise objeto do estudo, com os parâmetros delimitados (documentos normativos, gênero beneficiado, abrangência federal, estadual ou municipal e questões orçamentárias), afora os documentos normativos e dados gerais citados, não se logrou localizar qualquer mapeamento que possa embasar análise de impacto econômico nas beneficiadas pelo programa.

Mesmo no *site* do Ministério da Mulher e dos Direitos Humanos, no *link* “ações e programas”, não há menção à CMB³², o que torna inviável verificar como o

³² Conforme consulta realizada em 29 de setembro de 2019 ao site <<https://www.mdh.gov.br/sdh/sobre/acoes-e-programas>>.

programa tem se estruturado que não com notícias esparsas sobre cada uma das CMB.

Deste modo, verificou-se que na CMB de Fortaleza/CE, referente aos doze primeiros meses de atendimento (2018/2019), 21.907 mulheres foram atendidas, das quais 48% afirmaram ganhar entre meio e três salários mínimos, 35% afirmou não possuir renda e 12% afirmou ganhar até meio salário mínimo. Por fim, apenas 1% afirmou ganhar mais que cinco salários mínimos³³.

Já a CMB de Curitiba/PR fez 29 mil atendimentos desde sua inauguração em junho de 2016 até o dia 7 de março de 2019, sem especificações sobre perfil e renda das mulheres atendidas³⁴.

A CMB de Campo Grande/MS fez 470 mil atendimentos desde sua inauguração em fevereiro de 2015 até o mês de fevereiro de 2019, também sem especificações sobre perfil e renda das mulheres atendidas³⁵.

Sobre a CMB de São Luís/MA, não foram encontrados dados sobre atendimentos, perfil e renda das mulheres atendidas.

Por fim, quanto às CMB implantadas e que não mais estão em funcionamento, a de Brasília foi interditada desde 2018 por questões estruturais no prédio onde estava localizada³⁶. A CMB de São Paulo/SP jamais funcionou de fato apesar de inaugurada, mas que finalmente deve iniciar o atendimento no mês de novembro de 2019³⁷. Por fim, sobre a CMB de Boa Vista/RR, consta que a estrutura está pronta desde o ano de 2017, mas ainda não foi inaugurada³⁸.

Como previsto no Decreto 8086/2013, a coordenação e execução do programa competem à SPM. Todavia, com o desmonte da SPM iniciado no ano de 2016 com a mudança no Governo Federal decorrente do processo de *impeachment*

³³ Notícia disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/06/26/27percent-das-mulheres-atendidas-na-casa-da-mulher-brasileira-em-fortaleza-sao-da-regional-v.gh.html>>. Acesso em: 29 set. 2019.

³⁴ Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/casa-da-mulher-brasileira-de-curitiba-atende-u-29-mil-vitimas-de-violencia/49502>> Acesso em: 29 set. 2019.

³⁵ Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/noticias/casa-da-mulher-brasileira-celebra-4-anos-com-mais-de-470-mil-atendimentos/>> Acesso em: 29 set. 2019.

³⁶ Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/agosto/ministerio-e-bb-assinam-ac-ordo-pela-recuperacao-da-casa-da-mulher-brasileira-de-brasilia>> Acesso em: 29 set. 2019.

³⁷ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/casa-da-mulher-brasileira-em-sao-paulo-deve-ser-inaugurada-em-novembro>>. Acesso em: 5 out. 2019.

³⁸ Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/casa-da-mulher-brasileira-investimento-miliona-rio-e-portas-fechadas>> Acesso em: 29 set. 2019.

da Presidenta Dilma Rousseff³⁹, o programa vem sofrendo reiterados cortes de orçamento que praticamente inviabilizam a implantação de novas unidades e mesmo a continuidade das ações daquelas já existentes.

Levantamento sobre contingenciamento de orçamento público apurado pelo INESC⁴⁰ no mês de julho de 2019 apontou que em relação a CMB, 54% do recurso previsto de R\$1,3 milhão de reais foi contingenciado. Assim, da promessa de 27 casas prevista no plano plurianual 2016-2019, apenas sete foram construídas e duas estão em pleno funcionamento⁴¹.

Com orçamento da SPM sendo reduzido desde 2015 (IPEA, 2018, p. 441), programas como a CMB possuem ampla possibilidade de desativação:

O desenho do programa prevê a celebração de contratos de manutenção em que a União se compromete a passar recursos para os entes federativos pelo período de dois anos. Em face do atual cenário de contenção de gastos e da crise econômico-financeira que muitos estados estão enfrentando, é possível supor que tal desenho, por sua própria natureza frágil, sofra alterações, sendo o risco maior o de a Casa da Mulher Brasileira ser desativada por falta de recursos para manutenção. (IPEA, 2018, p. 442)

Além disso, mesmo com orçamento reduzido, até o mês de agosto de 2019 o MMFDH não havia feito nenhum repasse às CMB em funcionamento dos R\$13,6 milhões disponíveis, nem mesmo os repasses de manutenção no valor de R\$1,3 milhão já previamente reservado para tanto⁴².

Portanto, como único programa gerido pelo Governo Federal que ampara também a autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica, a perspectiva de implantação de mais CMB's e mesmo a continuidade dos serviços daquelas já existentes se mostra uma incógnita.

³⁹ O desmonte da SPM será tratado em tópico próprio.

⁴⁰ Sobre o INESC: "Somos uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com sede em Brasília. Há 40 anos atuamos politicamente junto a organizações parceiras da sociedade civil e movimentos sociais para ter voz nos espaços nacionais e internacionais de discussão de políticas públicas e direitos humanos, sempre de olho no orçamento público. Acreditamos que entender e interpretar esse orçamento é peça fundamental para promover e fortalecer a cidadania, e garantir os direitos a todos cidadãos e cidadãs". Disponível em: <https://www.inesc.org.br/quem-somos/sobre-o-inesc/>.

⁴¹ Levantamento disponível em: <<https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>>. Acesso em: 26 set. 2019.

⁴² Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/apos-7-meses-damores-nao-gastou-um-centavo-com-casa-da-mulher-brasileira/>> Acesso em: 29 set. 2019.

4.3 PROGRAMA “TEM SAÍDA”

O programa Tem Saída não foi instituído por meio de uma ação federal estatal, tratando-se de um programa cujo âmbito de atuação foi circunscrito à cidade de São Paulo/SP e implantado por meio de cooperação entre a Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo/SP, o Ministério Público de São Paulo, o Tribunal de Justiça da cidade de São Paulo, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de São Paulo e ONU Mulheres (SÃO PAULO, 2018b).

Consta no documento oficial de instauração do programa, Portaria Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo – SMTE n. 25 de 9 agosto de 2018, que o programa possui a seguinte finalidade:

Art. 1º Fica instituído o PROGRAMA TEM SAÍDA, destinado a desenvolver e fortalecer ações voltadas à promoção da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, promovendo medidas de qualificação profissional, de geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho. (SÃO PAULO, 2018a)

Justamente em razão de não se tratar de um programa exclusivamente estatal e destinado à autonomia econômica e empregabilidade das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, optou-se por sua análise como programa comparativo ao programa Casa da Mulher Brasileira, este exclusivamente gerido pelo Estado.

Tem-se que o programa foi idealizado pela Promotora de Justiça do Estado de São Paulo Maria Gabriela Manssur sob a seguinte justificativa:

Praticamente 30% das mulheres que sofrem violência não denunciam, não buscam ajuda e estão em situação de risco pelo fato de dependerem economicamente dos maridos, companheiros, cônjuges e não têm perspectivas e oportunidades de trabalho, tampouco resgate da autoestima e coragem para saírem de uma vida marcada pela violência doméstica. (JUSTIÇA DE SAIA, 2018).

Com um foco destinado exclusivamente às mulheres em situação de violência doméstica e familiar para obtenção de autonomia financeira, residentes na cidade de São Paulo/SP, o programa Tem Saída visa promover medidas para

qualificação profissional, geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho (SÃO PAULO, 2018 a).

Conforme informações extraídas do site⁴³ do programa, a integração das mulheres ao programa ocorre a partir de atendimento realizado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, poder Judiciário e Delegacias de Polícia Civil. Assim, são encaminhadas a um processo de seleção de emprego viabilizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de São Paulo/SP, onde passam por processo seletivo diferenciado, cujas equipes da Prefeitura e de recursos humanos das empresas recebem treinamento específico para atender as mulheres em situação de violência doméstica e familiar (SÃO PAULO, 2018a).

As competências delegadas aos cooperadores, previstas no Termo de Cooperação firmado (SÃO PAULO, 2018b), incutem à Prefeitura Municipal de São Paulo e à Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo/SP, dentre outros, a mobilização e cadastros de empresas interessadas na participação do programa.

Assim, as empresas participantes tratam-se de parte essencial no processo de autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Por ocasião do lançamento do programa, cinco grandes empresas, além do São Paulo Futebol Clube e Instituto Albert Einstein já haviam formalizado parceria para acolher as participantes do programa (JUSTIÇA DE SAIA, 2018).

Por se tratar de um programa de recente criação (agosto de 2018), afora os documentos normativos e abrangência e dados gerais citados, ainda não há como aferir o impacto na vida pelas beneficiadas pelo programa.

É de salientar que foram feitas tentativas de contato por *email* e telefone, endereços e números disponibilizados no site do programa⁴⁴. Os *emails* não foram respondidos e no número disponibilizado não houve atendimento das ligações.

Conforme informações extraídas do site da Prefeitura de São Paulo, no mês de outubro de 2018, com dois meses do programa cerca de cem mulheres haviam sido atendidas e encaminhadas para atendimento pelo sistema, sessenta

⁴³ Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/espaco_do_trabalhador/index.php?p=261692>. Acesso em: 19 ou. 2019.

⁴⁴ Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/espaco_do_trabalhador/index.php?p=261692>. Acesso em: 19 ou. 2019.

delas tendo participado de processos seletivos. O perfil apresentado pelas mulheres atendidas definiu-se com idade entre 17 e 61 anos, desempregadas e a maioria com filhos⁴⁵.

Também, no mês de abril de 2019 o programa contava com seis empresas parceiras e já havia empregado 37 mulheres em empresas parceiras da ação⁴⁶.

Embora se trate de um programa bastante novo, iniciado no mês de agosto de 2018, já encontra intenções de replicação.

Tramita na Assembleia Legislativa de Santa Catarina o Projeto de Lei PL/0030.7/2019, de autoria da Depurada Paulinha (PDT), que pretende instituir, no âmbito Estadual, o programa “Tem Saída”, destinado ao apoio às mulheres em situação de violência doméstica e familiar⁴⁷.

Na justificativa do projeto consta que um dos principais fatores que impede as mulheres de deixarem seus agressores é a dependência econômica, razão pela qual é necessário a criação de políticas públicas que possibilitem transpor esta situação.

Já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Estadual, segue os trâmites legislativos na Comissão de Trabalho e na Comissão de Direitos Humanos, para posteriormente ser votada pela casa legislativa. Além de Santa Catarina, já houve lançamento do programa também na cidade de Santarém/PA⁴⁸.

4.4 O DESMONTE DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-tem-saida-atende-mais-de-100-mulheres-em-dois-meses>>. Acesso em: 19 out. 2019.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-tem-saida-reune-empresas-para-ampliar-numeros-de-vagas-de-emprego>>. Acesso em: 18 out. 2019.

⁴⁷ Tramitação disponível em <<http://visualizador.alesc.sc.gov.br/VisualizadorDocumentos/paginas/visualizadorDocumentos.jsf?token=d5d73a90d1278ba88cea2965c9c9ed93d7ff1c4d99f63814be6d99c145bb59cc47a406914ff170aceb8ef5d347925b21>>. Acesso em: 17 out. 2019.

⁴⁸ Notícia disponível em: <<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2019/08/23/programa-tem-saida-tapajos-quer-inserir-vitimas-de-violencia-domestica-no-mercado-de-trabalho.ghml>>. Acesso em: 18 out. 2019.

Se no ano de 2003 a SPM foi criada com a finalidade de que as mulheres passassem a ter um órgão referencial e articulador de políticas públicas direcionadas à diminuição da desigualdade de gênero, a conjuntura política desenhada principalmente a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff no ano de 2016 delimitou um cenário desolador em relação a SPM.

Avaliação feita por Bohn (2010, p. 100) sobre a SPM nos dois primeiros governos Lula (2003-2006 e 2007-2010), sob o aspecto de comprometimento do governo, indicou três pontos essenciais para o sucesso da SPM: a localização institucional vinculada ao gabinete da Presidência da República, o *status* de ministério recebido que acarreta maior força na organização administrativa e o suporte financeiro contínuo e crescente.

A par dos três aspectos relatados agora analisados na atualidade, é possível verificar que o rumo da SPM caminha para uma existência de direito, mas não de fato.

Ainda no segundo Governo de Dilma Rousseff (2015-2016) tiveram início reformas administrativas que atingiram a SPM. Por ocasião da Medida Provisória n. 696/2015, a SPM foi fundida com outras duas secretarias, a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a de Direitos Humanos, surgindo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (IPEA, 2018, p. 437).

Quando sequer o processo burocrático de operacionalização do novo Ministério havia sido finalizado, com a posse do Governo Temer (2016), a SPM foi integrada ao Ministério da Justiça.

Para Lara (2018, p. 122), “(...) o esfacelamento institucional da SPM, consequente à extinção do Ministério das Mulheres, representava também a extinção de uma mediação entre Estado e sociedade diante das pautas de gênero.”

A integração da SPM ao Ministério da Justiça atuou não apenas simbolicamente, já que quando de sua criação vinculada à casa civil, possuía *status* de ministério:

Assim, no curto espaço de sete meses, as agendas de gênero, raça e direitos humanos passaram de secretarias com *status* ministerial ligadas à Presidência da República – o que demonstrava peso político das pautas, já que estavam dentro do arcabouço presidencial – a um ministério que engloba todos os temas em uma única pasta, para, na sequência, serem reduzidas a secretarias dentro de um órgão. (IPEA, 2018, p. 443).

No atual governo, em janeiro de 2019 a SPM recebeu nova alteração administrativa. Agora vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tem-se que em menos de quatro anos ocorreram três alterações de ordem administrativa em três governos distintos.

Para além disso, há um aspecto orçamentário restritivo e de autonomia administrativa que impacta significativamente na continuidade das políticas públicas existentes e mesmo na análise de novas demandas:

De fato, é possível elucubrar sobre a fragilização da autonomia administrativa da SPM, no sentido de que ela ficou refém da conjuntura política em razão, do que se chama no neoinstitucionalismo, de dependência de trajetória, sendo assim, seu fim está menos ligado à manutenção ou não do nome da secretaria em si, e muito mais à quase que total perda da autonomia administrativa/orçamentária. (LARA, 2018, p. 133)

As novas orientações estatais e econômicas, já instituídas no Governo Temer (2016-2018) e reforçadas no governo atual, passaram de um viés desenvolvimentista para um viés ortodoxo e neoliberal. Se antes havia um compromisso no campo social, agora conceitos se fundam em ideias de Estado mínimo, eficiência e eficácia da máquina pública e contenção de gastos governamentais (IPEA, 2018, p. 427).

Como característica dos novos conceitos econômicos adotados, principalmente na contenção de gastos governamentais, políticas públicas não mais são vistas como investimentos, mas sim como despesas.

Indicativos sobre a execução orçamentária dos anos de 2015 e 2016 da SPM refletem exatamente o momento de restrição orçamentária. Nesse sentido, tem-se que “(...) em 2015, pela primeira vez desde sua criação, a execução da SPM sequer alcançou 30% do orçamento autorizado, tendo subido um pouco acima dessa cifra em 2016” (IPEA, 2018, p. 438).

Dados sobre contingenciamento de orçamento público apurado pelo INESC no mês de julho de 2019 apontaram que a segunda área mais atingida pelos cortes de orçamento é a área de direitos da cidadania, com orçamento 27% menor em relação a 2018. Justamente nesse segmento estão as políticas públicas para as

mulheres. Entre 2015 e 2018, gastos com a SPM foram reduzidos em nada menos que 65% em termos reais⁴⁹.

Afora as novas orientações econômicas, o campo ideológico relacionado a uma compreensão errônea de questões relacionadas a discussão de “gênero” que subvertem um conceito delimitado ainda em Pequim/95.

Há, nesse sentido, uma contraposição a conceitos fixados, cujos estudos referenciam que a discussão de gênero, inegavelmente, delimita um campo de estudo que ingressa também nas relações sociais entre homens e mulheres, e justamente como se dão esses processos sociais que relegam às mulheres um lugar de submissão em relação aos homens.

Tem-se também que a elevação de valores ditos conservadores a uma condição de legitimidade outorgada pela opinião pública acaba por afetar as pautas de movimento de mulheres e feministas (IPEA, 2018, p. 427).

Percebe-se, portanto, que o desmonte da SPM atua em três frentes: enfraquecimento administrativo e orçamentário, e no campo ideológico com os valores reacionários que acabam por perpetuar um ideário patriarcal que relega às mulheres um local inferior ao dos homens.

Assim, “(...) a agenda de políticas para as mulheres pode ser mantida, mas de forma bastante restrita, com foco no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher e, mesmo aqui, com uma perspectiva mais limitada” (IPEA, 2018, p. 455).

Há, portanto, um cenário desenhado que se apresenta como preocupante e que retrocede na garantia dos direitos das mulheres.

4.5 PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA PARA AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: MEIO DE DESENVOLVIMENTO OU FICÇÃO ESTATAL?

Como delimitado no capítulo I, há um percentual significativo de mulheres que dependem financeiramente de seus maridos/companheiros, e em razão disso sequer denunciam aos órgãos públicos a violência sofrida.

⁴⁹ Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>>. Acesso em: 26 set. 2019.

Não se afirma aqui que apenas as mulheres que não possuem uma condição econômica favorável são vítimas de violência doméstica. Por não obedecer a padrões, a violência doméstica encontra em todas as classes sociais potenciais vítimas. Todavia, as mulheres que possuem uma condição econômica mais favorável, ao menos por este motivo possuem maior autonomia para que consigam transpor o relacionamento violento.

Na intersecção entre vulnerabilidade econômica e violência sofrida, incide sobre as mulheres fatores como baixo grau de escolaridade, ausência de qualificação profissional e mesmo a compreensão patriarcal de que às mulheres ainda compete um local privado, de apenas trabalhos domésticos e cuidados com a família.

A transposição da dupla situação de vulnerabilidade depende essencialmente de políticas públicas de trabalho e renda:

O que se pode já trazer como decorrências para as políticas públicas é que a falta de autonomia econômica expressa na capacidade de gerar renda própria, coloca as mulheres em uma situação mais vulnerável e aumenta a probabilidade de que importantes grupos de mulheres caiam na pobreza, caso sejam modificadas suas circunstâncias familiares ou conjugais e, portanto, há necessidade de políticas que reforcem a autonomia econômica das mulheres. (SOARES, 2004, p. 120)

Ao analisar os programas de trabalho e renda delimitados no início deste capítulo com base nos três PNPM, a ausência de mapeamentos tratou-se de um fator comum. Sem mapeamentos que permitam traçar o perfil das mulheres beneficiadas pelos programas e principalmente se os programas têm resultado efetivo, não se pode sequer afirmar sobre a necessidade de continuidade deles.

Ademais, mapeamentos permitem que se combata a ideia de que políticas públicas sociais, em sua maioria, são medidas assistencialistas onde o Estado tudo dá e mantém o beneficiário na mesma situação social, o que absolutamente não é a situação das políticas públicas de trabalho e renda.

A toda evidência, as políticas públicas de trabalho e renda servem de transposição de uma situação de renda nenhuma ou insuficiente, para renda que deveria possibilitar a autonomia econômica.

Dentre os programas avaliados, naqueles previstos nos eixos de ação que tratam sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania,

verificou-se que aqueles que têm por finalidade a qualificação profissional (PNTEM, PROMIL, PRONATEC), se apresentam como maior possibilidade de autonomia econômica das mulheres.

Experiências como a do PNTEM trouxeram, além da qualificação profissional, discussões acerca de direitos e violência contra as mulheres, aspecto relevante que traz às mulheres não apenas a possibilidade de trabalho e renda, mas uma ideia de empoderamento que substancialmente perpassa pela autoestima.

O programa PROMIL, a partir do momento em que foi unido ao PRONATEC no BSM, passou a uma nova realidade. Acorados pelos Institutos Federais de Educação, aportam como uma real possibilidade de qualificação profissional às mulheres.

Em relação à Economia Solidária, embora a proposta teórica traga uma ideia associativa e emancipatória, tratando-se do único programa presente nos três PNPM, é possível afirmar que a participação das mulheres na economia solidária ocorre de forma semelhante ao mercado formal e informal de trabalho, portanto uma inserção marginal.

Também o fato da nova vinculação da SENAES ao Ministério da Cidadania, após a extinção do Ministério do Trabalho determinada pelo atual governo, torna incerta a continuidade das ações voltadas à economia solidária.

Também previstos nos eixos de ação que tratam sobre autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania, os programas PROMOART e Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres trouxeram uma proposta de cruzamento de trabalho e renda, com turismo e cultura.

Aparentemente, atuaram mais como programa de complemento de renda e de fomento à cultura e turismo do que como meio de autonomia econômica às mulheres.

Os dois programas avaliados e que não foram contemplados nos três PNPM, Casa da Mulher Brasileira e Programa “Tem Saída”, se apresentam como aqueles que possuem maior possibilidade de amparo ao duplo grau de vulnerabilidade que atinge as mulheres em situação de violência doméstica e que dependem economicamente de seus agressores.

Um ponto de relevância comparativa entre os dois programas trata-se do fato de que enquanto o primeiro foi formulado e ainda é gerido pelo Estado, o

segundo foi formulado e é gerido por uma associação entre órgãos públicos e privados, contando com a participação efetiva de empresas privadas.

Entretanto, enquanto a CMB apresenta uma proposta de atendimento multidisciplinar e centralizado às mulheres em situação de violência doméstica, o programa Tem Saída atua especificamente para a autonomia econômica e empregabilidade das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, sendo aquela uma estruturação relevante quando considerado o contexto necessário de amparo às mulheres.

Como exposto, viu-se que a continuidade da CMB mostra-se incerta. Tal fato reside tanto em questões orçamentárias decorrentes da orientação econômica do novo governo quanto no desmonte da SPM, órgão gestor do programa.

Por sua vez, o programa Tem Saída não prevê custo ao Estado, de modo que a continuidade do programa independe, portanto, de questões orçamentárias estatais.

Assim, o sistema de replicação se mostra positivo em virtude da divisão de responsabilidades, não deixando a cargo do Estado toda a gerência e custos dos programas, como ocorre com a CMB.

Implantado em um momento que a SPM já apresentava sinais de que a autonomia outrora recebida não subsistiria, o programa Tem Saída se apresenta como um modelo de gestão de políticas públicas que retira do Estado a gerência e os custos.

Ainda que o modelo de gestão adotado neste programa possivelmente se mostre mais efetivo ao fim que se destina, a inclusão socioeconômica das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, não deve ser adotado como modelo padrão.

Transferir a responsabilidade estatal, cujo órgão de articulação foi criado especificamente para tanto, assenta a ineficácia estatal em gerir políticas públicas. Tem-se, deste modo, um modelo de gestão de políticas públicas que não gera obrigatoriedade de implantação, mas sim que fica à mercê da vontade de alguém.

Ao considerar que o Estado tem o dever de implantar políticas públicas destinadas à inclusão socioeconômica, seja como meio de mitigar os efeitos de uma política econômica neoliberal ou como forma de diminuição da desigualdade de gênero e ainda que os dois fatores se entrelacem, não se pode afirmar que os programas implantados até então cumpram tal papel.

Há, nesse sentido, uma omissão estatal que implica reconhecer a ineficiência em gerir os programas, embora a implantação venha respaldada pela inequívoca necessidade de gerar oportunidades de trabalho e renda às mulheres.

A ineficiência estatal não vem apenas exemplificada pela ausência de mapeamentos dos programas, mas também pelos excessos normativos, detalhado no capítulo II. A cada mudança de governo novas legislações relacionadas ao combate à desigualdade de gênero são editados, com a devida publicidade dos atos, tudo com a finalidade de difundir para a população que a temática noticiada é prioridade daquele governo.

O que se verifica posteriormente é a letra morta da lei, o corte de orçamento de programas já existentes, o desmonte de um órgão criado para ser o referencial na luta contra a desigualdade de gênero e o atual desprezo governamental por temáticas cuja luta das mulheres e do movimento feminista já vem de décadas.

Ao considerar a base de desenvolvimento tomada neste estudo e que verte para a visão de que “(...) desenvolvimento é a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (...)” (SEN, 2000), não é difícil afirmar que as políticas públicas de trabalho e renda se apresentam, em sua maioria, como uma ficção estatal.

A condição de agente, que consiste na capacidade das pessoas de agir livremente, depende de fatores possibilitadores e que independem apenas da vontade. Ao considerarmos o duplo grau de vulnerabilidade delimitado, ausência de renda e dependência econômica do agressor, percebe-se que o meio de transposição para o exercício da condição de agente e alcance do desenvolvimento, passa por questões relacionadas a trabalho e renda.

Diz-se ficção estatal em virtude de um interessante caráter delimitador dos programas avaliados efetuado nos documentos oficiais, mas que quando implantados sequer são objetos de algo primário nas políticas públicas e que servem para avaliar a eficácia e continuidade dos programas: mapeamentos.

Assim, programa como a CMB, que ampara todos os graus de vulnerabilidade das mulheres em situação de violência, surge ao menos em sua delimitação normativa como uma possibilidade no encaminhamento para busca por

trabalho e renda, base da autonomia das mulheres que dependem economicamente de seus agressores.

Mas se o Estado não consegue gerir o programa, seja por cortes de orçamento ou mesmo ineficiência administrativa, por que não observar a forma como o programa Tem Saída foi elaborado, em uma estrutura de parceria?

O fato é que tanto a CMB quanto o programa Tem Saída, individualmente, apresentam ressalvas. A possibilidade de encampamento deste pela CMB, em sua estruturação, parece ser uma possível saída para viabilização de trabalho e renda para as mulheres em situação de violência doméstica, desde que, evidentemente, a CMB tenha continuidade.

5 CONCLUSÃO

Os índices de violência doméstica no Brasil, ainda que subdimensionados em virtude da forte compreensão vigente de que este tipo de situação deve ser tratado no âmbito privado, refletem um comportamento dos homens delimitado pela forma como as relações desiguais de gênero se estabelecem.

Como pano de fundo do padrão de comportamento masculino, o patriarcado exterioriza-se pelo uso da violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral para fazer valer um pretenso poder de mando. Associa-se ao patriarcado o sistema capitalista, que em seu aspecto econômico estabelece uma relação de dominação-exploração dos homens sobre as mulheres.

As mulheres em situação de violência doméstica apresentam uma condição de vulnerabilidade que transcende o pessoal. Ao mesmo tempo em que precisam lidar emocionalmente e mesmo fisicamente com o relacionamento afetivo-conjugal violento, fatores relacionados à esfera do trabalho formal e busca por trabalho e renda andam de forma simultânea.

Quanto à esfera do trabalho formal, malgrado a existência de projeto de lei que tramita desde 2011 no legislativo federal para reconhecimento de que as mulheres em situação de violência doméstica se encontram em uma circunstância de vulnerabilidade temporária e, portanto, podem receber benefício previdenciário temporário, apenas em 2019 houve reconhecimento judicial desta possibilidade, todavia sem efeito *erga omnes*. Mas dentro da gama de mulheres que se encontram em situação de violência doméstica, há aquelas que dependem financeiramente dos agressores e por este motivo não conseguem transpor o relacionamento violento.

Se há uma frágil ou quase inexistente proteção estatal relacionada ao trabalho formal, também há uma fragilidade preocupante quando as mulheres apresentam este duplo grau de vulnerabilidade: vítimas de violência doméstica e dependentes economicamente dos agressores.

Assim, a presente dissertação objetivou verificar como o Brasil estruturou políticas públicas de trabalho e renda que podem servir às mulheres em situação de violência doméstica alcançar a autonomia econômica, considerando os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres editados desde a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres no ano de 2003 e que tiveram vigência entre os anos de 2005 e 2015.

Como marco teórico deste estudo, tomou-se a noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen. Na teorização de Sen, desenvolvimento significa a eliminação das privações de liberdade que são determinantes para que as pessoas não consigam exercer livremente suas escolhas, que ele chama de “condição de agente”.

Nesse sentido, transpor uma situação de dependência econômica que possui em relação ao agressor significa a uma mulher em situação de violência doméstica que ela possa, por este motivo, ter condições de decidir livremente sobre o término da relação afetiva-conjugal.

De todo modo, não há romantização da teorização proposta por Sen. Possuir trabalho e renda não garante às mulheres, em todas as suas especificidades, ter condições para viver uma vida digna.

Ao consideramos os aspectos sociais desiguais decorrentes principalmente de políticas econômicas que fomentam as sociedades neoliberais, parte-se, inegavelmente de obtenção de renda para as necessidades mínimas.

Os padrões pessoais de desenvolvimento na proposta de Sen diferem conforme a classe social. Enquanto que nas classes mais baixas as necessidades mínimas relacionadas a alimentação e habitação parecem ser a preocupação possível, nas classes mais privilegiadas o consumo se apresenta como maior objetivo.

Portanto, não se pode afirmar que alcançar trabalho e renda se traduza em deter condições para agir e decidir livremente, alcançando o desenvolvimento teorizado. Para uma mulher em situação de violência doméstica que depende economicamente do agressor, trabalho e renda podem decidir apenas se ela irá continuar viva.

Na estruturação não apenas das políticas públicas de trabalho e renda, mas em todas aquelas direcionadas ao combate das desigualdades de gênero, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003, tem, ou ao menos teve enquanto possuía *status* de ministério e maior orçamento, papel fundamental.

Como órgão referencial, a SPM assumiu a elaboração de três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres compostos de princípios, eixos orientadores, diretrizes e ações que elevaram a discussão sobre a desigualdade de gênero a um nível jamais visto no Brasil. Entretanto, as novas orientações de política econômica e mesmo ideológicas ocorridas principalmente a partir do governo de

Michel Temer (2016-2018) e sedimentadas no atual governo, relegaram à SPM um papel de existência de direito, mas não de fato, tanto é que desde o término da vigência do III PNPM em 2015, nenhuma ação para elaboração de mais um plano foi tomada pelos dois governos citados.

A pesquisa realizada demonstrou que as políticas públicas de trabalho e renda, previstas nos três PNPM, a exceção de uma, não contemplam o duplo grau de vulnerabilidade delimitado, vez que se tratam de programas que foram deflagrados com base no eixo que trata de autonomia e igualdade no mundo do trabalho e cidadania.

Apenas um programa avaliado contempla também o eixo que trata de sobre violência contra as mulheres, economia solidária, mas sem ingressar em aspectos de acolhimento multidisciplinar, necessário em virtude dos efeitos pessoais decorrentes da situação de violência vivenciada.

Em todos os programas avaliados com base nos três PNPM não foi possível avaliar se são meios possibilitadores à autonomia econômica das mulheres em situação de violência doméstica. Tal fato se dá em virtude da não disponibilização, do que se supõem não terem sido realizados, de mapeamentos que possam atender mesmo critérios mínimos de avaliação, como se ainda estão vigentes, locais de implantação, quantidade de mulheres atendidas e orçamento.

O único programa estatal destinado especificamente às mulheres em situação de violência, portanto com um espectro maior de atendimento que não apenas àquelas mulheres que se encontram em situação de violência doméstica, foi previsto fora dos PNPM e decorreu do “Programa Mulher: Viver sem Violência”, instituído no ano de 2013 durante o Governo Dilma Rousseff.

Chamado de Casa da Mulher Brasileira, apresenta como características a multidisciplinaridade e a concentração de serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica em um único local, atendendo o duplo grau de vulnerabilidade daquelas que dependem financeiramente de seus agressores.

Como explanado, a CMB possuía a previsão de que fosse implantada nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, mas atualmente apenas quatro locais estão em funcionamento total ou parcial de seus serviços.

Além disso, cortes no orçamento e novas orientações sobre políticas de gênero adotadas pelo atual Governo mostram-se entraves reais para a continuidade da CMB.

Como parâmetro comparativo, avaliou-se o programa “Tem Saída”, instituído no ano de 2018 na cidade de São Paulo/SP e com a finalidade específica de promover para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar medidas para qualificação profissional, geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho.

Firmado por meio de cooperação entre a Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo/SP e diversos órgãos públicos e privados, o programa tem previsão de custo zero aos cofres públicos.

Ainda que aparentemente mostre-se como o programa mais efetivo, já que com custo zero aos cofres públicos aparentemente alcançou o objeto de qualificar e inserir no mercado de trabalho mulheres em situação de violência doméstica, há ressalvas.

Por não se tratar de um programa instituído por meio do governo federal, não há obrigatoriedade de implantação bem como não há amparo das demais vulnerabilidades que as mulheres em situação de violência, em todas as suas classificações, apresentam.

A possibilidade de equacionar a situação de obrigatoriedade de implantação pode ocorrer na forma como o programa está sendo replicado em Santa Catarina, por meio de Lei Estadual que delimita o programa não como um programa cooperativo, mas sim como um programa estatal estadual. Todavia, continua-se com a segunda ressalva, de não contemplar todas as vulnerabilidades das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Neste aspecto, a replicação do programa “Tem Saída” de forma conjunta com a CMB, mostra-se uma possibilidade viável para que a busca por trabalho e renda não fique apenas relegado a uma previsão normativa.

Na pesquisa efetuada, obteve-se a confirmação parcial da hipótese. Ou seja, ainda que se tenha uma política pública que possibilita trabalho e renda às mulheres em situação de violência doméstica, considerando multidisciplinarmente o duplo grau de vulnerabilidade apresentado, o programa funciona total ou parcialmente em apenas quatro cidades brasileiras, portanto sem contemplar a gama de mulheres nesta situação.

Para além disso, a perspectiva de melhoramento do programa, com a expansão à todos os estados, não é otimista. Pelo contrário, o desmonte da SPM e

as restrições orçamentárias permitem afirmar que pouco provavelmente ocorrerá alteração do *status* atual do programa até o fim do governo em exercício.

Também, embora os três PNPM tenham previsto ações direcionadas à autonomia econômica das mulheres e programas tenham sido implantados, além do que a legislação que ampara a temática sobre violência contra as mulheres tenha sucessivas normatizações que acabam por se transformar em letra morta, os governos anteriores não se preocuparam em mapear os programas e viabilizar o previsto nas normatizações legislativas.

Se houve vontade efetiva em alterar a situação de trabalho e renda das mulheres, faltaram ações que pudessem medir a eficiência e eficácia dos programas, o que acaba por determinar, em uma visão pessimista, que os programas não alcançaram seu fim.

Idealmente, o principal ponto de alteração da perspectiva passaria por mudanças nas relações sociais de gênero para que as mulheres não mais sejam vítimas de violência. Decorrendo disso, as políticas públicas de trabalho e renda ficariam relegadas a situações de vulnerabilidade social específica, não sendo necessárias ao duplo grau de vulnerabilidade delimitado.

Mas ao ponderar a forma como a violência se estrutura na sociedade, pouco se vislumbra condições de diminuição dos índices, sequer falando-se em término deste tipo de situação.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Priscila Maia de Andrade. **A economia solidária é feminina?** Análise da política nacional de economia solidária sob a perspectiva de gênero. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ARAUJO, Maria de Fátima. Gênero e violência contra a mulher: o perigoso jogo de poder e dominação. **Psicol. Am. Lat.**, México, n. 14, out. 2008. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-350X200800300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- AZAMBUJA, Mariana Porto Ruwer de; NOGUEIRA, Conceição. Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública. **Saude soc.**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 101-112, Sept. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902008000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Jun. 2019.
- BANDEIRA, Lourdes. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. **Soc. estado.**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 401-438, Ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 mai. 2019.
- _____. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:** avançar na Transversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: CEPAL/SPM, 2005. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/outros-artigos-e-publicacoes/fortalecimento-da-secretaria-especial-de-politicas-para-as-mulheres-avancar-na-transversalidade-da-perspectiva-de-genero-nas-politicas-publicas/view>>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- _____. Políticas públicas para mulheres: mulheres e sustentabilidade. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 15, nº 38, p. 165-181, Jan/Abr. 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2012.pdf?d=636688301325046003>>. Acesso em: 31 ago. 2019.
- BIROLI, Flávia. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 719-754, Set. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300719&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 jun. 2019.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Gênero, Raça, Classe: Dominações Cruzadas e Convergências na Reprodução das Desigualdades. **Mediações**, Londrina, vol. 20, nº 2, pp. 27-55, Jul/Dez. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/download/24124/G%C3%AAnero,%20ra%C3%A7a,%20classe%3A%20opress%C3%B5es%20cruzadas%20e%20converg%C3%AÂncias%20na%20reprodu%C3%A7%C3%A3o%20das%20desigualdades>>. Acesso em: 16 jun. 2019.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 4.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOHN, Simone R. Feminismo Estatal Sob a Presidência Lula: O Caso Secretaria de Políticas Para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, jul/dez. 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/17439>>. Acesso em: 28 set. 2019.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 2º ed. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-2-edicao/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório Nacional de Revisão do Estado Brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim**. 2019a. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/RelatorioNacionaldeRevisodoEstadoBrasileirodaimplementaodaDeclaraoePlataformadeAodePequim..pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Ações e Programas**. 2019b. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/sdh/sobre/acoes-e-programas>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Pacto para Implementação de Políticas Públicas de Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres**. Brasília. 2019c. Disponível em: <<https://justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1565190599.85>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 2848 de 7 de dezembro de 1940**. Cria o Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 08 mai. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 9099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm#art1>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 7353, de 29 de agosto de 1985**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 8086, de 30 de agosto de 2013**. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8086.htm>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 9586, de 27 de novembro de 2018**. Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9586.htm>. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 9223, de 6 de dezembro de 2017**. Institui a Rede Brasil Mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9223.htm>. Acesso em: 14 ago. 2019.

_____. Presidência da República. **Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm> . Acesso em: 16 out. 2019.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 8.086 de 30 de agosto de 2013**. Institui o Programa Mulher: Viver sem Violência e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8086.htm>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. **1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019)**. 2015. Disponível em: <http://www.unisolbrasil.org.br/2015/wp-content/uploads/2015/06/plano_nacional_de_ecosol_12062015_com_capa.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia metodológico do Programa Nacional Mulheres Mil: educação, cidadania e desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://mulheresmil.mec.gov.br/o-que-e-44388>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres Mil na rede federal: caminhos da inclusão**. Brasília, 2011b. 168 p. Disponível em: <<http://mulheresmil.mec.gov.br>>

/central-de-entrevistas/1679-mulheres-mil-na-rede-federal-caminhos-da-inclusao >. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Pronatec, Brasil Sem Miséria, Mulheres Mil**. Brasília, 2014. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=32231-setec-pmm-cartilha-pronatec-mulheres-mil-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres em situação de vulnerabilidade contam com 100 mil vagas em programa de capacitação**. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/45451-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade-contam-com-100-mil-vagas-em-programa-de-capitacao>>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial**. Recorrente M.F.F. Recorrido MPSP. Relator Rogério Schietti Cruz. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalt/Assets/documentos/noticias/RESP%20voto%20relator.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2001. Disponível em: <<http://www.comitepaz.org.br/download/Direitos%20Humanos%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

CARVALHO, Géssika Cecília. Reduzindo as Desigualdades de Gênero? uma análise do Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da Mulher em Pernambuco. **Revista Foco**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 09-23, jan. 2017. Disponível em: <<http://www.revistafocoadm.org/index.php/foco/article/view/330/216>>. Acesso em: 12.out. 2019.

CATTANI, Antônio Davi. (Org). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Autonomia das Mulheres e Igualdade na agenda de Desenvolvimento Sustentável**. XIII Conferência Regional sobre a mulher da América Latina e do Carine, 2016. Disponível em: <https://issuu.com/publicacionescepal/docs/s1601054_pt>. Acesso em: 6 ago. 2019.

COSTA, Delaine Martins. Práticas de empreendedorismo feminino: reflexões a partir de experiências multissituadas. *In*: COSTA, Delaine Martins; AZEVEDO, Patrícia; SOUZA, Rosimere (Orgs.). **Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram**. Rio de Janeiro: IBAM, 2012. p. 21-45.

DATASENADO. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres**. Pesquisa OMV/DataSenado. Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>>. Acesso em: 23 mai. 2019.

DATASENADO. **Violência doméstica e familiar contra a mulher**. Pesquisa DataSenado. Brasília: Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetenado/arquivos/aumenta-numero-de-mulheres-que-declaram-ter-sofrido-violencia>> . Acesso em: 23 mai. 2019.

D'EAUBOONE, Françoise. **As Mulheres Antes do Patriarcado**. Lisboa: Editora Wega, 1977.

DIAS, Maria Berenice; REINHEIMER, Thiele Lopes. Da violência contra a mulher como uma violação de direitos humanos - art. 6°. *In*: CAMPOS, Carmem Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.195-200.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas Públicas e gênero. *In*: Godinho, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p.127-142

_____. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 50(6), p.959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/0034-7612-rap-50-06-00959.pdf>>. Acesso em: 4 ago 2019.

GUIMARAES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência Contra a Mulher: Problematizando Definições Teóricas, Filosóficas e Jurídicas. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 256-266, Ago. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822015000200256&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 abr. 2019.

HIRATA, Helena; KERGOAT Danièle. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho**. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v.37, n.132, p. 595-609, Set./Out. 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742007000300005&lng=en>. Acesso em: 06 jun. 2019.

HIRATA, Helena. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho**. Revista Tecnologia e Sociedade. Curitiba. v.6, n.11. p. 1-7. 2010. Disponível em: < <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/2557/1661>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de Gênero - Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua 2018**. Disponível em: < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24267-mulheres-dedicam-quase-o-dobro-do-tempo-dos-homens-em-tarefas-domesticas>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2008. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4389/1/bpsn.16_igualdade_genero.pdf>. Acesso em: 12 ou. 2019.

_____. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf>. Acesso em: 26 set. 2019.

_____. **Os Novos Dados do Mapeamento de Economia Solidária no Brasil:** Nota Metodológica e Análise das Dimensões Socioestruturais dos Empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil_2016.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/150714_bps23_cap9.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

JARDIM, Gabriel de Sena; CAVAS, Claudio São Thiago. Pós-colonialismo e feminismo decolonial: caminhos para uma compreensão anti-essencialista do mundo. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 22, p. 73-91, fev. 2018. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/pontoevirgula/article/view/33335/24902>>. Acesso em: 15 abr. 2019

JUSTIÇA DE SAIA. Projeto “Tem Saída”: empoderamento financeiro das mulheres. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.justicadesaia.com.br/projeto/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

LARA, Juliane Rocha. **Degenerou:** a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2018.

LIMA, Selma Maria Santiago. **Diagnóstico do Segmento Criativo do Artesanato.** Consultoria Unesco para Ministério da Cultura, 2014. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/430884/RESPOSTA_PEDIDO_Consultoria%20UNESCO%20-%20PRODUTO%201%20%20DIAGNOSTICO%20ARTESANATO%20-%20SELMA%20SANTIAGO.pdf>. Acesso em: 11 out. 2019.

MARQUES, Elissa Emily Andrada; SILVA, Suyalan de Almeida Midlej. Programa Mulher, Viver Sem Violência: Uma Análise de sua Implementação a Partir da Casa da Mulher Brasileira e de Entidades Parceiras. **Revista Estudos de Administração e Sociedade**. Niterói, v.3, n.2, p. 32–45. 2017. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/revistaeas/article/download/27416/15945>>. Acesso em: 19 out. 2019.

MBAYA, Etienne-Richard. Gênese, evolução e universalidade dos direitos humanos frente à diversidade de culturas. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 17-41, Ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cad. Pagu**. n.43, pp.57-118, 2014. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332014000200057&script=sci_abstract&tlng=pt >. Acesso em: 16 abr. 2019.

OLIVEIRA, Lusandra Almeida de; VIEIRA, Cristiane Maria; FELDENS, Dinamara Garcia. O Avanço do Programa Mulheres Mil com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. **Revista Ciências Humanas e Sociais**. Aracaju, v. 3, n.2, p. 251-260, mar. 2016. Disponível em:< <https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernohumanas/article/view/2585/1750>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim, 1995. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.

_____. **Declaração Sobre a Eliminação da Violência Contra As Mulheres**. 1993. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>> Acesso em: 6 ago. 2019.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNIC/Rio/005. 2009. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2019.

_____. **Gênero e Autonomia Econômica para as Mulheres**. Caderno de Formação – Brasília: SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, MMIRDH, 2016. Disponível em: < http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/caderno_genero_autonomia.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018. 2018.

PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Opin. Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 643-672, Dez. 2015. Disponível em: <:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000300643>. Acesso em: 17 ago. 2019.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases de do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/989/1/TD_1794.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019

PINHEIRO, Leonardo José Cavalcanti. **O patriarcado presente na contemporaneidade**: Contextos de violência. Fazendo gênero 8 – Corpo Violência e Poder, Florianópolis, 2008. Disponível em: < http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST66/Leonardo_Jose_Cavalcanti_Pinheiro_66.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2019.

PITANGUY, Jacqueline. Violência contra Mulher: consequências socioeconômicas. **Cadernos Adenauer**. [S.l.], n.3, p.115-124. 2013. Disponível em :<https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b46ab9dd-b367-8744-b02d-f867b01e6f16&groupId=265553 >. Acesso em: 03 ago. 2019.

PROMOART. **Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.cnfcp.gov.br/interna.php?ID_Secao=128>. Acesso em: 10 out. 2019.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira; SILVEIRA, Clara Maria Holanda. Relações de gênero: uma construção cultural que persiste ao longo da história. **O público e o privado**. [S.l.], n. 19, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=345&path%5B%5D=503>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**. Trad. Marta Avancini. Rio: Paz e Terra, 1993.

PEDRO, Joana Maria. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**, Franca, v. 24, n. 1, p. 77-98, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 Abr. 2019.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos humanos das mulheres. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 15, n. 38, p. 21-34, Jan./Abr. 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/38vd%2002.pdf?d=636688301325046003>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento Humano e IDH**, 2019. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 7 set. 2019.

REED, Evelyn. **Sexo contra sexo ou classe contra classe**. 2ª ed. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sunderman, 2008.

RIBAS, Maria Fernanda. **Mecanismos Institucionais para o Avanço da Mulher**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_h_mecanismos_institucionais_para_o_avanco_da_mulher.pdf>. Acesso em 31 ago. 2019.

ROCHA, Betty Nogueira. *et al.* **A Dimensão de Gênero no Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)**: Alguns Apontamentos Analíticos. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7947/1/BRU_n16_Dimens%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

SAFFIOTI, Heleieth; ALMEIDA, Suely Souza de. **Violência de Gênero: Poder e Impotência**. Rio de Janeiro: Ed. Revinter, 1995.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho**. Coleção Polêmica. 4 ed. São Paulo: Ed. Moderna, 1987.

_____. **Já se mete a colher em briga de marido e mulher**. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 13, n. 4, p. 82-91, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400009>. Acesso em: 4 abr. 2019.

_____. **Gênero, Patriarcado, Violência.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Cecília Macdowell; IZUMINO, Wania Pasinato. **Violência contra as mulheres e violência de gênero:** Notas sobre estudos feministas no Brasil. E.I.A.L. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe. 2005. Disponível em: < <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/482>>. Acesso em: 03 Abr. 2019.

SÃO PAULO. Portaria Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo – SMTE n. 25, de 9 de agosto 2018. **Institui o Programa Tem Saída**, destinado ao apoio às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. São Paulo, 2018a. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PORTARIA%20SECRETARIA%20MUNICIPAL%20DE%20TRABALHO%20E%20EMPREENDEDORISMO\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PORTARIA%20SECRETARIA%20MUNICIPAL%20DE%20TRABALHO%20E%20EMPREENDEDORISMO(1).pdf)>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. Termo de Cooperação n. 002/2018/SMTE. **Implantação do Projeto “Tem Saída”.** São Paulo, 2018b. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/arquivos/0022018smte.pdf>> Acesso em: 17 out. 2019.

SCOTT, Joan. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. **Revista Educação e Realidade.** Tradução Christine Rufino Dabat e Maria Betânia Avila. Porto Alegre: UFRGS, 1990.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia de Bolso. 2000. *E-book*.

SILVA, Cleonice Maria da. **Formação de trabalhadoras:** o programa Mulheres Mil sob o olhar de suas educadoras. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade Federal de Lavras, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/10821/2/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20trabalhadoras%3A%20o%20programa%20mulheres%20mil%20sob%20o%20olhar%20de%20suas%20educadoras.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, Bárbara M. Enfrentando a violência contra a mulher-orientações práticas para profissionais e voluntários. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2005. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/enfrentando-a-violencia-contra-a-mulher-orientacoes-praticas-para-profissionais-e-voluntarios>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SOARES, Vera. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. *In*: GODINHO, Tatau.; SILVEIRA. (orgs). **Políticas públicas e igualdade de gênero.** São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p.113-126. Disponível em < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2019

_____. Mulher, Autonomia e Trabalho. Autonomia econômica e empoderamento da mulher: textos acadêmicos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p.

281-301. Disponível em < http://funag.gov.br/biblioteca/download/840-_Autonomia_Economica_e_Empoderamento_da_Mulher_%C3%BB_Textos_Academicos.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. v.8, n. 16. jul./dez. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

SOUZA, Patrícia Alves de; DA ROS, Marco Aurélio. Os motivos que mantêm as mulheres vítimas de violência no relacionamento violento. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, n. 40, p. 509-527, out. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/17670/16234>>. Acesso em: 11 jun 2019.

SPM. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236 p. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p. Disponível em < <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011a. 46 p. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007)**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. 52 p. Disponível em:<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres-2010/@_download/file/Pacto%20nacional%20pelo%20enfrentamento%20a%20violencia%20contra%20as%20mulheres%202010.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011)**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011b. 70 p. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

_____. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Rede de Enfrentamento**

à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011c. 114 p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 28 out. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** AATR-BA. 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 6 ago 2019.

TIMM, Paulo. Apresentação. *In*: COSTA, Delaine Martins.; Azevedo, Patrícia.; Souza, Rosimere de. (orgs) **Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram.** Rio de Janeiro : IBAM, 2012. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/trabalho_empreend.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

UEMA, Liza; MORAES, Eunice Lea de. **Os Processos de Articulação Institucional na Implementação do Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres:** Dificuldades, Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Gênero no Brasil. Fazendo Gênero 9: Diásporas, Diversidades, Deslocamentos. Agosto/2010. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1278294025_ARQUIVO_TrabalhoCompletoFazendoGenero2010.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.